Karl-Heinz Krämer

ORGANISATORISCHE VERBINDUNGEN AUF LÄNDEREBENE

1973

Organisatorische Verbindungen

auf Länderebene

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Karl-Heinz Krämer
aus Lübbecke

1973

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Klein
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Achterberg
Dekan: Prof. Dr. Wessels

Tag der mündlichen Prüfung: 6. Juli 1973

Gliederung.

Allgemeine Vorbemerkungen zum Thema 1

Erster Teil.

Die Ursachen:
Organisatorische Verbindungen auf Länderebene
in der Staatspraxis 5

I. Allgemeine Entwicklung zu vertraglicher Gemeinschaftsorganisation auf staatsrechtlicher, völkerrechtlicher und kommunaler Ebene 5

1) In der deutschen Verfassungsgeschichte 5

2) In ausländischen Bundesstaaten 9

3) Auf völkerrechtlicher und kommunaler Ebene 11

II. Ursachen der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 15

1) Finanzielle Ursachen 17

a) Kostenersparnis 18

b) Aufgabenerfüllung durch finanzschwache Länder 19

c) Aufgaben, die die Finanzkraft der Länder allgemein übersteigen 20

2) Rationelle Ausnutzung "zentraler" Organisationen 21

3) Streben nach Einheitlichkeit und Gleichförmigkeit 23

a) Fehlen individueller Staatlichkeit 23

b) "Wahrung" der Einheit im Rechts-, Wirtschafts- und Sozialleben 25

Seite

4) Überregionalität von Landesaufgaben 34

Zweiter Teil.

Der Gegenstand der Untersuchung:
Begriff und rechtliche Erscheinungsformen 37

Erster Abschnitt.

Der Begriff der organisatorischen Verbindungen
auf Länderebene 37

I. Begriffsbildung und Begriffsbestimmung in Rechtsprechung und Schrifttum, insbesondere der Typus "Gemeinschaftseinrichtung" 37

II. Bestimmung des Begriffs der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene 46

1) Das Merkmal "Organisation" 47

2) Das Merkmal "Verbindung" 49

3) Das Merkmal "Länderebene" 51

Zweiter Abschnitt.

Rechtliche Erscheinungsformen
organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 55

I. Vorbemerkungen zur Methodik 55

II. Einteilung der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene 58

A. Einteilung nach der Rechtsgrundlage 58

1) Die Rechtsgrundlage organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 58

Seite

a) Bundes-Organisationsnormen (-Organisationsentscheidungen) als Rechtsgrundlage 58

b) Vertragsgesetze der Länder 60

c) Zusammengesetzte Rechtsgrundlage aus bundesrechtlichen und landesrechtlichen Organisationsnormen bzw. -entscheidungen 60

2) Die Einteilung nach der Rechtsgrundlage im einzelnen 62

a) Öffentlich-rechtliche Organisationen 62

aa) auf der Grundlage von Staatsverträgen, 62

bb) auf der Grundlage von Verwaltungsabkommen, 65

cc) auf der Grundlage von "Verständigungen", 65

dd) auf der Grundlage von Organisationsnormen (-entscheidungen) organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 71

b) Privatrechtliche Organisationen 73

B. Einteilung nach der Rechtsform 74

1) Verbände 75

a) Körperschaften 75

aa) Rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts 75

bb) Teilrechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts 76

cc) Nichtrechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts 77

dd) Körperschaften des Privatrechts 77

b) Personengesellschaften 77

2) Anstalten und Stiftungen 78

a) Anstalten 78

aa) Rechtsfähige Anstalten 79

bb) Nichtrechtsfähige Anstalten 79

b) Stiftungen 80

C. Einteilung nach der Art der wahrzunehmenden Zuständigkeiten 80

1) Gesetzgebungsorgane 80

Seite

2) Regierungsorgane 83

a) Regierung im engeren Sinne 83

b) Regierung im weiteren Sinne 83

3) Verwaltungsorgane 88

4) Rechtsprechungsorgane 89

D. Einteilung nach dem Grad der organisatorischen Vergemeinschaftung 90

1) Organleihe 92

2) Organleihe mit Ingerenzrechten der "leihenden" Vertragspartner 93

3) Organisationen eines Landes, deren Organisationselemente teilweise vertraglich vergemeinschaftet sind 94

4) Organisationen, deren Organisationselemente sämtlich vertraglich vergemeinschaftet sind 100

Dritter Teil.

Die Verfassungsfrage:
Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 107

Erster Abschnitt.

Das für die Frage der Zulässigkeit maßgebliche Recht 107

I. Zulässigkeit der Verträge der Länder nach Völkerrecht und Staatsrecht 108

II. Bindung der Verträge an Bundesrecht 111

III. Bedeutung des einzelnen Landesrechts für die Geltung der Verträge 112

Seite

Zweiter Abschnitt.

Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene nach dem Bonner Grundgesetz 116

Erstes Kapitel. Die Zulässigkeit vertraglicher Ausübung der Organisationsgewalt 116

I. Die Zulässigkeit von Verträgen der Länder im allgemeinen 116

1) Begründung des Vertragsschließungsrechts in Rechtsprechung und Schrifttum 117

a) "Föderalistische Selbstverständlichkeit" 117

b) Staatsqualität der Länder 118

c) Art. 30 GG 119

d) Art. 32 Abs. 3 GG 121

e) Art. 118 Satz 1, 135 Abs. 5 GG 122

2) Das Vertragsschließungsrecht als stillschweigend mitgeschriebener Verfassungssatz 122

II. Insbesondere die Zulässigkeit von Verträgen mit organisatorischem Inhalt 124

Zweites Kapitel. Die Konkretisierung des stillschweigend mitgeschriebenen Verfassungssatzes vom Vertragsschließungsrecht der Länder 131

I. Entsprechende Anwendung der Vertragsgrundsätze des allgemeinen Völkerrechts? 132

II. Entsprechende Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG? 133

III. "Vertragsfreiheit" der Länder? 134

IV. Der Vertrag - ein adäquates Mittel zur Erfüllung von Aufgaben der Länder? 136

Seite

A. Der öffentlich-rechtliche Vertrag im allgemeinen 136

B. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Verträge der Länder untereinander 137

1) Die Interessen der Länder 139

a) Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung 139

b) Finanzielle Interessen 140

c) Rationelle Ausnutzung zentraler Organisation 140

d) Erfüllung überregionaler Aufgaben 141

2) Die objektiven staatlichen Interessen 141

a) Effektivität der Staatsgewalt durch Einseitigkeit 141

b) Eigenstaatlichkeit der Länder 143

c) Überschaubarkeit und klare Verantwortlichkeit bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben 144

d) Suprematie des Parlaments 146

e) Schutz der Gleichheit der Länder 149

C. Der Anwendungsbereich der Vertragsform, insbesondere das Kriterium des "Bedürfnisses" 150

Drittes Kapitel. Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene anhand des Kriteriums des "Bedürfnisses" 154

I. Zulässigkeit in der Verfassungsorganisation 154

A. Gesetzgebungsorganisation 154

B. Regierungsorganisation 156

1) Regierung im engeren Sinne 156

2) Regierung im weiteren Sinne: Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) der Länder 157

a) Koordinierung als rechtstechnischer Grundsatz 158

Seite

b) Ausprägungen des Koordinierungsgrundsatzes im Bundesverfassungsrecht, insbesondere in der bundesstaatlichen Organisation 160

c) Koordinierung der Staatstätigkeit der Länder durch Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) 162

aa) Zuständigkeit der Regierung zur Wahrung der Staatseinheit und zur Koordinierung der Staatstätigkeit 163

bb) Allgemeine Organisation der bestehenden Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) 165

cc) Insbesondere Konferenzen mit Elementen "herrschaftlicher" Verbandsordnung 167

II. Zulässigkeit in der Verwaltungs- und Gerichtsorganisation 171

1) Bundesgesetzlich gebildete Gerichte 171

2) Rundfunk 172

3) Staatsanwaltschaft 173

4) Weitere Einzelfälle 174

Viertes Kapitel. Grenzen der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene 175

I. Durch das Bundesstaatsprinzip gezogene Grenzen 176

1) Verleihung der Rechtsfähigkeit 176

2) Befugnis zur Rechtsetzungstätigkeit 178

3) Begrenzung der Zahl der Beteiligten 180

4) Entäußerung wesentlicher Elemente der Staatsgewalt 182

5) Treuhandschaft eines Landes 183

II. Durch das Demokratieprinzip gezogene Grenzen 184

III. Durch das Rechtsstaatsprinzip gezogene Grenzen 185

Seite

Dritter Abschnitt.

Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene nach Landesverfassungsrecht 187

Schrifttumsverzeichnis.

AGO, Roberto	Die internationalen Organisationen und ihre Funktionen im inneren Tätigkeitsgebiet der Staaten, in: Festschrift für Hans WEHBERG, Frankfurt a. M. (Klostermann) 1956, S. 20 - 38
ALTMEIER, Peter	Föderalismus als politisches Ordnungsprinzip (Ansprache), Bonn 1965
ANSCHÜTZ, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Nachdruck der 14. Aufl. 1933, Darmstadt (Wiss. Buchges.) 1960
ANSCHÜTZ-THOMA	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard ANSCHÜTZ und Richard THOMA, Tübingen (Mohr) Bd. I 1930, Bd. II 1932 (zit. HdbDStR)
ARMBRUSTER, Hubert	Rechtsgutachten zur innerbayrischen Geltung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens Heft 3), Mainz 1965
ARNDT, Adolf	Umwelt und Recht, NJW 1965 S. 430 - 433
BACHOF, Otto	Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, AöR 83 (1958) S. 208 - 279
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 21 (1964) S. 118 - 120
ders. und Gunter KISKER	Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" (Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens Heft 2), Mainz 1965
BADENHOOP, Reinhard	Öffentliche Verwaltung, Organisation der, in: HWO Sp. 1055 - 1072
BADURA, Peter	Regierung, in: EvStLex Sp. 1835 - 1839
BARBEY, Günther	Rechtsübertragung und Delegation, Diss. Münster 1962
BAYER, Hermann-Wilfried	Die Bundestreue, Tübingen (Mohr) 1961

BECKER, Erich	Verwaltungsaufgaben, in: Fritz MORSTEIN MARX (Hrsg.), Verwaltung, Berlin (Duncker & Humblot) 1965, S. 187 - 214
ders.	Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 33), Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 68 - 84
BECKER, Ulrich	Die Planungsfunktion in der Hamburgischen Staatskanzlei, in: Die Staatskanzlei (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 34) Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 315 - 320
BERBER, Friedrich	Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, München und Berlin (Beck) 1960
BERGDOLDT, Gottfried	Gemeinschaftseinrichtungen der Länder auf Bundesebene und das Grundgesetz, Diss. Heidelberg o. J. (1962)
BERNHARDT, Rudolf	Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln - Berlin (Heymanns) 1957
BETTERMANN, Karl August	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 160
BILFINGER, Karl	Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, Tübingen (Mohr) 1923
BINDSCHEDLER, Rudolf L.	Internationale Organisationen (Grundfragen), in: WbVölkR II S. 70 - 89
ders.	Rechtsfragen der europäischen Einigung, Basel (Verl. f. Recht u Gesellsch.) 1954
BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang	Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 18), Berlin (Duncker & Humblot) 1964
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearbeitet von ABRAHAM et al., Hamburg (Heitmann) 1950 - 1970
BRIE, Siegfried	Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart (Enke) 1886
BROCKHAUS, Robert	Wie weit gelten die Regeln des allgemeinen Völkerrechts für die Beziehungen von Einzelstaaten untereinander im Bundesstaat? Diss. Münster 1964

BUDDEBERG, Theodor	Rechtssoziologie des öffentlich-rechtlichen Vertrages, AöR 47 (1925) S. 85 - 161
BÜHLER, Ottmar	Die Organisation der Staatsbehörden, in: HdbDStR I S. 688 - 696
BÜLCK, Hartwig	Verwaltungsabkommen, in: WbVölkR III S. 562 - 564
BULLINGER, Martin	Vertrag und Verwaltungsakt. Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung nach deutschem und englischem Recht (res publica Bd. 9), Stuttgart (Kohlhammer) 1962
DAHM, Georg	Völkerrecht, Stuttgart (Kohlhammer) Bd. II, III 1961
DAGTOGLOU, Prodromos	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 23 (1966) S. 261
DERNEDDE, Carl	Ämterverbindungen. Ihre rechtliche Gestalt und politische Funktion, ZgesStW 98 (1938) S. 359 - 384
DICHGANS, Hans	Eine verfassunggebende Nationalversammlung? ZRP 1968 S. 61 - 63
Die Neugliederung des Bundesgebietes	Gutachten, hrsg. vom Bundesminister des Innern, Bonn - Köln - Berlin (Heymanns) 1955 (zit. Luther-Gutachten)
DREIER, Ralf	Organlehre, in: EvStLex Sp. 1424 - 1430
DRESBACH, August	Staatenbund im Bundesstaat? Die Selbstverwaltung 1949 S. 347 - 348
DREXELIUS, Wilhelm und Renatus WEBER	Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg (de Gruyter) 1953
EBERS, Godehard Josef	Die Lehre vom Staatenbunde, Beslau (Marcus) 1910
EBERSBACH, Harry	Die Stiftung des öffentlichen Rechts (Göttinger rechtswissenschaftliche Studien Bd. 35), Göttingen (Schwartz) 1961
EHMKE, Horst	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 140
ELLWEIN, Thomas	Politik und Planung, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz (Kohlhammer) 1968
ders.	Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Köln-Opladen (Westdt. Verl.) 1965

ELLWEIN, Thomas	Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz (Kohlhammer) 1966
ENNECCERUS-NIPPERDEY	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, Lehrbuch von Ludwig ENNECCERUS, 15. Aufl. von Hans Carl NIPPERDEY, I. Bd., Tübingen (Mohr) 1959
ERMACORA, Felix	Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S. 191 - 239
ders.	Allgemeine Staatslehre, Berlin (Duncker & Humblot) 1970
ESCHENBURG, Theodor	Das Problem der Neugliederung der Deutschen Bundesrepublik, Frankfurt a. M. (Inst. z. Förderg. öff. Angelegenh.) 1950
Evangelisches Staatslexikon	hrsg. von Hermann KUNST und Siegfried GRUNDMANN, Stuttgart - Berlin (Kreuz) 1966 (zit. EvStLex)
EVERS, Hans-Ulrich	Verwaltung und Schule, VVDStRL 23 (1966) S. 147 - 198
FAHR, Ulrich	Die Rechtsgrundlagen vertraglich begründeter Gemeinschaftseinrichtungen, dargestellt in ihrem systematischen Zusammenhang mit der Struktur des Bundesstaates, Diss. Kiel 1966
FEUCHTE, Paul	Neugliederung: Versagen von gestern - Chance von morgen, DöV 1968 S. 456 - 465
FICKER, Hans G.	Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich, Breslau (Marcus) 1926
FLECK s. GELLER	
FORSTHOFF, Ernst	Die Unvereinbarkeit des Staatsvertrages vom 6. Juni 1961 über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" mit dem Bundesrecht, Rechtsgutachten (maschinenschriftl.), Heidelberg 1964
ders.	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allgemeiner Teil, 9. Aufl., München und Berlin (Beck) 1966
FRIAUF, Karl Heinrich	Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR 88 (1963) S. 257 - 313

FRIAUF, Karl Heinrich	Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, VVDStRL 27 (1969) S. 1 - 46
FRIEDRICH, Carl J.	Ursprung und Entwicklung des Begriffs des Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: McWHINNEY, Föderalismus und Bundesverfassungsgericht, Heidelberg (Quelle & Meyer) 1962, S. 66 - 80
FRÖHLER, Ludwig	Gutachten über die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", Heft 2, o. O. 1963, S. 5 - 24
FUSS, Ernst-Werner	Verwaltung und Schule, VVDStRL 23 (1966) S. 199 - 248
GAWIN, Wolfgang	Die Rechtsstellung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Würzburg 1967
GECK, Wilhelm Karl	Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 38), Köln - Berlin 1963
GEIGER, Willi	Föderalismus in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 33), Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 12 - 35 (zit. Struktur)
ders.	Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, BayVBl 1964 S. 108 - 113
ders.	Ergänzende Bemerkungen zum Bericht des Berichterstatters zur Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JöR N.F. 6 (1957) S. 137 - 142
ders.	Mißverständnisse um den Föderalismus, Berlin (de Gruyter) 1962
GELLER - KLEINRAHM - FLECK	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, fortgeführt von Kurt KLEINRAHM und Hans-Joachim FLECK, 2. Aufl., Göttingen (Schwartz) 1963

GIESE, Heinz-Ewald	Staatsverträge und Verwaltungsabkommen der deutschen Bundesländer untereinander sowie zwischen Bund und Ländern, Diss. Bonn 1961
GIESE - SCHUNCK	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, erläutert von Friedrich GIESE, 7. Aufl. von Egon SCHUNCK, Frankfurt a. M. (Kommentator) 1965
GLUM, Friedrich	Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Bouvier) 1965
GRASSL, Gerhard Horst	Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern der BRD, Diss. Würzburg 1969
GRAWERT, Rolf	Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Untersuchung der gegenwärtigen Staatspraxis mit einer Zusammenstellung der zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Abkommen (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 57), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
GROSS, Rolf	Selbstkoordinierung der Länder, NJW 1966 S. 1488 - 1491
ders.	Die verfassungsrechtliche Würdigung der Kooperationsformen bei Bund und Ländern, NJW 1967 S. 1001 - 1006
GRUSON, Michael	Die Bedürfniskompetenz. Inhalt und Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 62), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
GUGGENHEIM, Paul, und Krystyna MAREK	Verträge, völkerrechtliche, in: WbVölkR III S. 528 - 544
GURADZE, Heinz	Der süddeutsche Länderrat, in: Gedächtnisschrift Hans PETERS, Heidelberg - New York (Springer) 1967, S. 493 - 512
GYGI, Fritz	Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Joseph H. KAISER (Hrsg.), Planung II, Baden-Baden (Nomos) 1966, S. 113 - 148
HAARMANN, Wennemar	Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, DVBl 1966 S. 292 - 300

HAEGERT, Wilhelm	Organe der Länder auf Bundesebene? NJW 1961 S. 1137 - 1140
ders.	Verfassungsrechtliche Fragen des Zweiten Deutschen Fernsehens, NJW 1964 S. 12 - 16
HAMANN, Andreas, und Helmut LENZ	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., Neuwied und Berlin (Luchterhand) 1970
Handwörterbuch der Organisation	hrsg. von Erwin GROCHLA, Stuttgart (Poeschel) 1969 (zit. HWO)
HARBICH, Jürgen	Der Bundesstaat und seine Unantastbarkeit (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 20), Berlin (Duncker & Humblot) 1965
HEMPEL, Wieland	Der demokratische Bundesstaat. Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes und seine Bedeutung für Zuständigkeitsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 96), Berlin (Duncker & Humblot) 1969
HENLE, Wilhelm	Die Förderung von Landesaufgaben aus Bundesmitteln, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11), Berlin (Duncker & Humblot) 1961, S. 63 - 77
HENNIS, Wilhelm	Zur Kunst des Regierens, in: Die Staatskanzlei, Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 289 - 295
HERRMANN, Günter	Rundfunkgesetze. Textsammlung, Köln - Berlin - Bonn - München (Heymanns) 1966
HERZOG, Roman	Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, JuS 1967 S. 193 - 200
HESSE, Konrad	Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Gebhard MÜLLER, Tübingen (Mohr) 1970, S. 141 - 160
ders.	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Karlsruhe (Müller) 1972
ders.	Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe (Müller) 1962
HETTLAGE, Karl M.	Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, VVDStRL 14 (1956) S. 2 - 36

HEUSS, Alfred	Stadt und Herrscher des Hellenismus (Klio, Beiheft 39), Neudruck der Ausgabe 1937, Aalen (Scientia) 1963
HIRSCH, Christoph	Kulturhoheit und Auswärtige Gewalt (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd.70), Berlin (Duncker & Humblot) 1968
HIRSCHMÜLLER, Martin	Die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsnatur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, Diss. Tübingen 1967
HOHRMANN, Friedrich	Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 59), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
HUBER, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. I, Stuttgart (Kohlhammer) 1957
HUBER, Hans	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 144 - 145
ders.	Die Gleichheit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Österr. Zeitschr. f. öffentl. Recht 18 (1968) S. 247 - 261
HÜBNER, Rudolf	Widerstände gegen den Einheitsstaat. Rede vom 18.1.1929, Jena (G. Fischer) 1929
HÜTTL, Adolf	Verwaltung gestern, heute - morgen, DöV 1965 S. 405 - 410
IPSEN, Hans Peter	Hamburgs Verfassung und Verwaltung, Hamburg (Appel) 1956
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 157
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 27 (1969) S. 87 - 89
ders.	Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen (Mohr) 1972
JACOBI, Erwin	Der Rechtsbestand der deutschen Bundesstaaten, Leipzig (Meiner) 1917
JAENICKE, Günther	Staatenverbindungen, in: HDSW Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen (Fischer - Mohr - Vandenhoek & Ruprecht) 1956 S. 729 - 732
JAGENLAUF, Arnulf	Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Diss. Tübingen 1966

JAHRREISS, Hermann	Die Gliederung des Bundes in Länder. Bundesstaat im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, in: Gedächtnisschrift Hans PETERS, Heidelberg - New York (Springer) 1967 S. 533 - 546
JECHT, Hans	Die öffentliche Anstalt. Wandlungen und gegenwärtige Struktur (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 10), Berlin (Duncker & Humblot) 1963
JELLINEK, Georg	System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen (Mohr) 1919
JELLINEK, Walter	Verwaltungsrecht, Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich (Gehlen) 1966
JESCH, Dietrich	Gesetz und Verwaltung, Tübingen (Mohr) 1961
JUNKER, Ernst Ulrich	Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Bd. 20), Tübingen (Mohr) 1965
KALKBRENNER, Helmut	Zuständigkeitsübertragungen durch Staatsvertrag nach der bayerischen Verfassung, BayVBl 1965 S. 109 - 112, 149 - 154
KASSIMATIS, Georg	Der Bereich der Regierung (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 66), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
KATHOLNIGG, Oskar	Die Filmbewertungsstelle Wiesbaden und das Grundgesetz, UFITA 38 (1962) S. 25 - 40
KAUFMANN, Erich	Das Wesen des Völkerrechts und die Clausula rebus sic stantibus (Neudruck der Ausgabe Tübingen 1911), Aalen (Scientia) 1964
KELSEN, Hans	Reine Rechtslehre, 2. Aufl., Wien (Deuticke) 1960
KERN, Eduard	Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Rechtspflege, in: HdbDStR I S. 353 - 362
ders.	Die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Sondergerichtsbarkeit, in: HdbDStR II S. 495 - 506
KERN - ROXIN	Strafverfahrensrecht. Ein Studienbuch von Eduard KERN, 9. Aufl. von Claus ROXIN, München (Beck) 1969

KEWENIG, Wilhelm	Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, AöR 93 (1968) S. 433 - 484
KIMMINICH, Otto	Wissenschaft, in: von MÜNCH (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich (Gehlen) 1969, S. 537 - 566
KISKER, Gunter	Zwischenländer-Gemeinschaftseinrichtungen - Verfassungsmäßigkeit der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" und ihrer Finanzierung, JuS 1969 S. 466 - 472
KLEIN, Friedrich	Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11), Berlin (Duncker & Humblot) 1961, S. 125 - 174
ders.	Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen (Schriften der Gesellschaft zur Förderung der Westf. Wilhelms-Universität zu Münster Heft 59), Münster (Aschendorf) 1966
ders.	Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz, AöR 88 (1963) S. 377 - 410
ders.	Zur Praxis der Anerkennung neuer Staaten durch die Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Herbert KRAUS, Würzburg (Holzner) 1964, S. 191 - 214
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 136 - 137
KNOKE, Thomas	Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz (Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht Heft 54), Hamburg (Appel) 1966
KNÖPFLE, Franz	Tätigkeitssphären und Organisationsstrukturen, in: Die Staatskanzlei, Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 39 - 69
KÖLBLE, Josef	Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern. Arten, Formen und Ziele, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 11), Berlin (Duncker & Humblot) 1961, S. 17 - 62

KÖLBLE, Josef	Warum eigentlich Föderalismus? In: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Loccumer Protokolle 32, 1967, S. 20 - 29
ders.	"Gemeinschaftsaufgaben" der Länder und ihre Grenzen, NJW 1962 S. 1081 - 1085
KORDT, Erich	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 137 - 138
KÖTTGEN, Arnold	Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, JöR N.F. 3 (1954) S. 67 - 147 und 11 (1962) S. 173 - 311
ders.	Innerstaatliche Gliederung und moderne Gesellschaftsordnung, in: Göttinger Festschrift für das OLG Celle, Göttingen (Schwartz) 1961, S. 79 - 97
ders.	Die Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S. 154 - 190
KRAPP, Franzjosef	Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn 1962
KRATZER, Jakob	Die Mainzer Fernsehanstalt, DVBl 1963 S. 309 - 315
KRAUS, Herbert	Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in: Festschrift für Rudolf SMEND zum 70. Geburtstag, Göttingen (Schwartz) 1952, S. 189 - 209
KRÜGER, Herbert	Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz (Kohlhammer) 1966
ders.	(Diskussionsbeitrag) VVDStRL 19 (1961) S. 145 - 146
KÜCHENHOFF, Erich	Möglichkeiten und Grenzen begrifflicher Klarheit in der Staatsformenlehre, Berlin (Duncker & Humblot) 1967
KÜCHENHOFF, Günther, und Erich KÜCHENHOFF	Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz (Kohlhammer) 1967
KUNZ, Josef	Die Staatenverbindungen (Handb. des Völkerrechts II/2), Stuttgart (Kohlhammer) 1929

KUNZE, Renate — Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik. Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern (Sozialwissenschaftliche Studien Heft 12), Stuttgart (Fischer) 1968

LABAND, Paul — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. I - IV, Neudruck der Ausgaben Tübingen 1911 - 1914, Aalen (Scientia) 1964

LANGE s. NOLL

LARENZ, Karl — Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Berlin - Heidelberg - New York (Springer) 1969

LEIBHOLZ, Gerhard — Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin (de Gruyter) 1966

ders. — Die Gleichheit vor dem Gesetz, 2. Aufl., München und Berlin (Beck) 1959

LEISNER, Walter — Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat. Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Berlin (Duncker & Humblot) 1966

ders. — Schwächung der Landesparlamente durch grundgesetzlichen Föderalismus, DöV 1968 S. 389 - 396

ders. — Föderalismus als kooperativer Dialog, ZRP 1969 S. 14 - 16

LERCHE, Peter — Zum Kompetenzbereich des Deutschlandfunks (Studien und Gutachten aus dem Institut für Staatslehre der Universität Berlin Heft 2), Berlin (Duncker & Humblot) 1963

ders. — Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Köln - Berlin - München - Bonn (Heymanns) 1961

ders. — Rechtsgutachten über die Rechtsverbindlichkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" erstattet im Auftrage der Bayerischen Staatsregierung (maschinenschriftl.), Berlin 1963

LINDEMANN, Helmut	Das antiquierte Grundgesetz, Hamburg (Wegner) 1966
LOEWENSTEIN, Karl	Verfassungsrecht und Verfassungspraxis der Vereinigten Staaten, Berlin - Göttingen - Heidelberg (Springer) 1959
Luther-Gutachten	s. Die Neugliederung
MALLMANN, Walter	Völkerrecht und Bundesstaat, in: WbVölkR III S. 640 - 650
von MANGOLDT, Hermann	Das Bonner Grundgesetz, Berlin und Frankfurt a. M. (Vahlen) 1953
von MANGOLDT - KLEIN	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. von Friedrich KLEIN, Berlin und Frankfurt a. M. (Vahlen) Bd. I 1957, Bd. II 1966, Bd. III (bis Art. 88) 1970
MAUNZ, Theodor	Deutsches Staatsrecht, 18. Aufl., München (Beck) 1971
ders.	Die Abgrenzung des Kulturbereichs zwischen dem Bund und den Ländern, in: Festschrift für Gebhard MÜLLER, Tübingen (Mohr) 1970, S. 257 - 274
ders.	Pflicht der Länder zur Uneinigkeit? NJW 1962 S. 1641 - 1645
ders.	Die Kulturhoheit der deutschen Länder, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 126 vom 20. März 1961, S. 1 - 18
ders. und Günter DÜRIG, Roman HERZOG	Grundgesetz, Kommentar, 2 Bde., Lieferung 1 - 11, München (Beck) 1970
MAYER, Franz	Organisationsgewalt, in: EvStLex Sp. 1418 - 1424
ders.	Die Verwaltung von Bund und Ländern in der bundesstaatlichen Ordnung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 33), Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 36 - 67
MAYER, Otto	Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage, AöR 3 (1888) S. 3 - 86
ders.	Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. Aufl., 1924, Nachdruck Berlin (Duncker & Humblot) 1969

von MEIBOM, Hanspeter	Der Bevollmächtigte der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten im Rahmen des Vertrages über die deutsch-französische Zusammenarbeit, NJW 1969 S. 1518 - 1520
MEDICUS, Franz Albrecht	Reichsverwaltung, JöR 20 (1932) S. 1 - 115
MEIER, Albert	Koordination, in: HWO Sp. 893 - 899
MENGER, Christian-Friedrich	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, VwArch 54 (1963) S. 88 - 101
MENZEL, Eberhard	Grundprobleme der Ermittlung, Anwendung und Geltung von Normen des Völkerrechts, JuS 1963 S. 41 - 51
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 141 - 142, 149 - 150
MERK, Wilhelm	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 135, 141, 147 - 148
MEYER - ANSCHÜTZ	Georg MEYERs Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. von Gerhard ANSCHÜTZ, München und Leipzig (Duncker & Humblot) 1919
MEYER, Poul	Die Verwaltungsorganisation, Göttingen (Schwartz) 1962
MEYERS, Franz	Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland, in: Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 125 vom 16. März 1961, S. 31 - 57
MOLL, Rudolf Richard	Das Problem der Amtshilfe, DVBl 1954 S. 697 - 699
MONZ, Heinz	Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, Göttingen (Schwartz) 1964
MOSLER, Hermann	Völkerrechtsfähigkeit, in: WbVölkR III S. 665 - 677
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 138 - 139
ders. und Hans Otto BRÄUTIGAM	Staatliche Zuständigkeit, in: WbVölkR III S. 317 - 323
MÜLLER, Berthold	Die Beziehungen der Gliedstaaten im Bundesstaatsrecht (Neue Deutsche Forschungen Bd. 7), Berlin (Junker & Dünnhaupt) 1936

MÜNCH, Fritz	Internationale Organisationen mit Hoheitsrechten, in: Festschrift für Hans WEHBERG, Frankfurt a. M. (Klostermann) 1956 S. 301 - 323
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 149
NAWIASKY, Hans	Staatenverbindungen, in: WbVölkR III S. 313 - 317
ders.	Das Problem der kleineren und der leistungsschwachen Länder. Zugleich ein Beitrag zum Finanzausgleich. In: Verfassungsausschuß der Länderkonferenz S. 291 - 297
ders.	Allgemeine Staatslehre, Einsiedeln - Zürich - Köln (Benziger) Bd. II 1 1952, III 1956
ders.	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Komm., 2. Aufl. von LEUSSER et al., München (Beck) 1970
ders. und Hans LECHNER	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband, München (Beck) 1953
NEUBER, Kurt	Vollziehungsgemeinschaften deutscher Länder. Verwaltungs- und Gerichtsgemeinschaften sowie Verwaltungs- und Gerichtsanschlüsse zwischen Ländern und zwischen Reich und Ländern, Leipzig (Noske) 1932
NEUNREITHER, Karlheinz	Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg (Quelle & Meyer) 1959
NOLL, Alfons	(Bericht). In: Die Staatskanzlei, Berlin (Duncker & Humblot) 1967, S. 221 - 230
OBERMAYER, Klaus	Verwaltungsabkommen, in: EvStLex Sp. 2397 - 2398
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 23 (1966) S. 259 - 261
OPPERMANN, Thomas	Bildung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von von MÜNCH, Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich (Gehlen) 1969, S. 485 - 536

OPPERMANN, Thomas	Kulturverwaltungsrecht. Bildung - Wissenschaft - Kunst, Tübingen (Mohr) 1969
OTT, Sieghart	Kunstfreiheit und Filmbewertung - BVerwGE 23, 194, JuS 1968 S. 459 - 465
OSSENBÜHL, Fritz	Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Bad Homburg v. d. H. - Zürich - Berlin (Gehlen) 1968
PARKER, Reginald	Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, Wien (Springer) 1963
Parlamentarischer Rat,	Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn (Scheur) 1948/49
PETERS, Hans	Rechtliche Grenzen und Möglichkeiten einer Hochschulreform, in: Hochschulrechtliche Aufsätze aus der Festschrift für Hermann JAHRREIß, Köln - Berlin - Bonn - München (Heymanns) 1965, S. 71 - 89
PLATZ, Klaus Wilhelm	Zur Frage der Ausübung der Staatsgewalt eines Bundeslandes auf fremdem Landesgebiet. Der Fall Bad Wimpfen, DöV 1966 S. 181 - 186
POETZSCH-HEFFTER	Schwierigkeiten im Verfassungsleben, in: Verfassungsausschuß der Länderkonferenz S. 448 - 467
POHLE, Ekhard	Interessenverbände der öffentlichen Hand, VwArch 53 (1962) S. 201 - 240
POLLMANN, Hans	Repräsentation und Organschaft (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 89), Berlin (Duncker & Humblot) 1969
PÖTTER, Wilhelm	Grundgesetz und Landesrecht, in: LOSCHELDER - SALZWEDEL (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln - Berlin (Grote) 1964
PRIOR, Harm	Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien (Sozialwissenschaftliche Studien Heft 10), Stuttgart (G. Fischer) 1968
PROST, Gerhard	Die Amtshilfe nach Bundesrecht, DöV 1965 S. 80 - 81
QUARITSCH, Helmut	Der unerfüllte Verfassungsauftrag, in: Neugliederung der Länder, Loccumer Protokolle 3/1968, S. 7 - 22

RASCH, Ernst	Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln - Bonn - München (Heymanns) 1967
ders.	Organisationsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VwArch 60 (1969) S. 1 - 34
REH, Hans-Joachim	Rechtfertigung des Föderalismus vom Standpunkt der Länder, in: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Loccumer Protokolle 32 (1967) S. 30 - 37, 52 - 56
REHBINDER, E.	Grundfragen des Umweltrechts, ZRP 1970 S. 250 - 256
REICHEL, Gerhard Hans	Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 43), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
ROELLENBLEG, Rainer Rüdiger	Die Rechtsstellung der Filmbewertungsstelle, Diss. München 1963
ders.	Zwischenstaatliche Institutionen und Verträge, DöV 1968 S. 225 - 235
ROSENTHAL, Eduard	Die Entwicklung des Verfassungsrechts in den thüringischen Staaten seit November 1918 und die Bestrebungen zur Bildung eines Staates Thüringen, JöR 9 (1920) S. 226 - 244
RUDOLF, Walter	Presse und Rundfunk, in: von MÜNCH (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich (Gehlen) 1970
ders.	Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, DöV 1966 S. 73 - 77
ders.	Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, Bad Homburg v. d. H. - Berlin - Zürich (Gehlen) 1968
ders.	Völkerrecht und deutsches Recht. Theoretische und dogmatische Untersuchungen über die Anwendung völkerrechtlicher Normen in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen (Mohr) 1967

RUPP, Hans	Die Föderalstruktur der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz, in: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Loccumer Protokolle 32 (1967) S. 1 - 18
RUPP, Hans Heinrich	Die Grundrechte und das Europäische Gemeinschaftsrecht, NJW 1970 S. 353 - 359
ders.	Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen (Mohr) 1965
SALZWEDEL, Jürgen	Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages (Neue Kölner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Heft 11), Berlin (de Gruyter) 1958
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 21 (1964) S. 131 - 133
SAMPER, Rudolf	Der "Rundfunkprozeß", BayVBl 1964 S. 317 - 321
SASSE, Christoph	Koalitonsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961 S. 719 - 729
SCHAEDER, Reinhard	Föderalismus und soziale Sachbereiche, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 33), S. 90 - 108
SCHÄFER, Hans	Die bundesstaatliche Ordnung - ein immerwährendes Problem Weimars und eine noch offene Frage Bonns, DVBl 1969 S. 420 - 429
ders.	Lebendige Verfassung. Rückblick und Ausblick nach eineinhalb Jahrzehnten Grundgesetz, in: Recht im Wandel, Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag, Köln - Berlin - Bonn - München 1965
SCHAUMANN, Wilfried	Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961) S. 86 - 130
von SCHENCK, Dedo	Kongresse und Konferenzen, Internationale, in: WbVölkR II S. 272 - 274
SCHEUNER, Ulrich	Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart, in: Festschrift für Adolf ARNDT, Frankfurt a. M. 1969, S. 385 - 404
ders.	Die Rechtssetzungsbefugnis internationaler Gemeinschaften, in: Festschrift für Alfred VERDROSS, Wien (Springer) 1960, S. 229 - 242

SCHEUNER, Ulrich	Der Bereich der Regierung, in: Festschrift für Rudolf SMEND zum 70. Geburtstag, Göttingen (Schwartz) 1952, S. 253 - 301
ders.	Voraussetzungen und Form der Errichtung öffentlicher Körperschaften (außerhalb des Kommunalrechts), in: Gedächtnisschrift Hans PETERS, Berlin - Heidelberg - New York (Springer) 1967, S. 797 - 821
ders.	Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, DöV 1962 S. 641 - 648
ders.	Wandlungen im Föderalismus in der Bundesrepublik, DöV 1966 S. 513 - 520
ders.	Politische Koordination in der Demokratie, in: Festschrift für Gerhard LEIBHOLZ, Bd. II, Tübingen (Mohr) 1966, S. 899 - 922
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 135 - 136
SCHLOCHAUER, Hans-Jürgen	Rechtsformen der europäischen Ordnung, AdV 5 (1955/56) S. 40 - 62
SCHMIDT, Eberhard	Zur Rechtsstellung und Funktion der Staatsanwaltschaft als Justizbehörde, MDR 1964 S. 713 - 718
SCHMIDT, Reimer	(Einleitung), SOERGEL-SIEBERT, Bürgerliches Gesetzbuch, Bd. I, 10. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz (Kohlhammer) 1967
SCHNEIDER, Hans	Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, VVDStRL 19 (1961) S. 1 - 85 (Referat), S. 135, 141 (Diskussionsbeitrag)
ders.	Die Heranziehung des Bayerischen Rundfunkts zur Finanzierung des "Zweiten Deutschen Fernsehens", Rechtsgutachten zur Problematik der von den deutschen Bundesländern errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts, in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" Heft 3, o. O. 1963
ders.	Staatsverträge, in: EvStLex Sp. 2209 - 2211

SCHNEIDER, Peter	Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" (Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens Heft 3), Mainz 1965, S. 51 - 92
ders.	Kooperative Elemente im Föderalismus, in: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Loccumer Protokolle 32 (1967) S. 40 - 49
SCHOLZ, Rupert	Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen (Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 52), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
SCHÜLE, Adolf	Koalitonsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen (Mohr) 1964
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 154 - 156
SCHÜLE, Erwin	Die Zentrale der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen in Ludwigsburg, JZ 1962 S. 241 - 244
SCUPIN, Hans Ulrich	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 16 (1958) S. 261 - 264
SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz	Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln - Berlin - Bonn - München (Heymanns) 1967
ders.	Völkerrecht, 2. Aufl., Köln - Berlin - Bonn - München (Heymanns) 1969
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 134 - 135
SELMER, Peter	Die Finanzreform, JuS 1969 S. 498 - 499
SMEND, Rudolf	Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform (1923), in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin (Duncker & Humblot) 1968, S. 68 - 88
ders.	Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., Berlin (Duncker & Humblot) 1968, S. 119 - 276

SÖRGEL, Werner	Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart (Klett) 1969
Ständige Konferenz der Kultusminister (Hrsg.)	Kulturpolitik der Länder 1961 und 1962, 1965 und 1966, 1967 und 1968, Köln und Opladen 1963 - Bonn 1967, 1969
STEIN, Ekkehart	Lehrbuch des Staatsrechts,2.Aufl.,Tübingen (Mohr) 1971
STEIN, Erwin	20 Jahre Grundgesetz (Vortrag, gehalten am 22.5.1969), hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt a. M., 1969
STERN, Klaus	Staatsorganisation, in: HWO Sp. 1536 - 1543
ders.	Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, BayVBl 1960 S. 373 - 375
ders.	Vertrag, öffentlichrechtlicher, in: Ev-StLex Sp. 2377 - 2378
ders.	Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, VwArch 49 (1958) S. 106 - 157
STOLTENBERG, Gerhard	Der Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen als künftige Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder, ZRP 1969 S. 185 - 189
von STRALENHEIM, Henning Frhr.	Länderministerkonferenzen, Die Selbstverwaltung 1950 S. 58 - 59
ders.	"Zweites Deutsches Fernsehen" als öffentlichrechtliche Anstalt der Länder, BayVBl 1962 S. 70 - 72
SÜSTERHENN, Adolf	Föderalismus und Freiheit, in: Föderalistische Ordnung, Presseveröffentlichungen über den Bundesrat Nr. 125 vom 16. März 1961, S. 11 - 30
THOMA, Richard	Das Reich als Bundesstaat, in: HdbDStR I S. 169 - 186
ders.	Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JöR N.F. 6 (1957) S. 161 - 191

TIEMANN, Burkhard	Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. München 1969
TRIEPEL, Heinrich	Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899, unveränderter Nachdruck 1958
ders.	Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, Tübingen (Mohr) 1907
ders.	Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung, in: Festgabe für Paul LABAND, Bd. II, Tübingen (Mohr) 1908, S. 247 - 335
ders.	Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches (Nachdruck der Ausgabe Berlin 1917), Darmstadt (Wiss. Buchges.) 1964
ders.	Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Nachdruck aus Festgabe für Wilhelm KAHL (1923), Bad Homburg v. d. H. (Gentner) 1965
ders.	Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart und Berlin (Kohlhammer) 1942
UBER, Giesbert	(Staatsrechtslehrertagung 1960, Bericht), AöR 86 (1961) S. 101 - 121
ULE, Carl Hermann	Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: von BRAUCHITSCH, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. I/2, 2. Aufl., Köln - Berlin - München - Bonn (Heymanns) 1962
ders.	(Diskussionsbeitrag), VVDStRL 19 (1961) S. 142 - 143
ULMER, Hermann	Zur Neugestaltung der Zweiten Juristischen Staatsprüfung, JuS 1969 S. 500
von UNRUH, Georg-Christoph	Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, Köln - Berlin (Grote) 1965
VERDROSS, Alfred	Völkerrecht, 5. Aufl., Wien (Springer) 1964
Verfassungsausschuß der Länderkonferenz	Beratungsunterlagen 1928 (hrsg. vom Reichsministerium des Innern), Berlin (Reichs- und Staatsv.) 1929 (zit. Länderkonferenz)

VOGEL, Klaus	Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit (Recht und Staat 292/93), Tübingen (Mohr) 1964
von WÄCHTER, Carl Georg	Gemeines Recht Deutschlands, insbesondere Gemeines Deutsches Strafrecht, Leipzig (Weidmann) 1844
WAGENER, Frido	Neubau der Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 41), Berlin (Duncker & Humblot) 1969
WAGNER, Heinz	Die Vorstellung der Eigenständigkeit in der Rechtswissenschaft (Schriften zur Rechtstheorie Heft 11), Berlin (Duncker & Humblot) 1967
ders.	Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften (Kölner Schriften zum Europarecht Bd. 5), Köln - Berlin - Bonn - München (Heymanns) 1965
WALTER, Hannfried	Unlauterer Wettbewerb unter Bundesländern, DöV 1967 S. 622 - 628
WEBER, Werner	Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus (Vortragsreihe der nds. Landesregierung zur Förd. der wissensch. Forschung, Sonderheft), Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1966
ders.	Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem, Stuttgart (Vorwerk) 1951
ders.	Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts, DVBl 1969 S. 413 - 419
ders.	(Diskussionsbeiträge), VVDStRL 16 (1958) S. 240 - 246, 19 (1961) S. 158 - 159
WENGLER, Wilhelm	Völkerrecht, Bd. II, Berlin - Göttingen - Heidelberg (Springer) 1964
WHEARE, K. C.	Föderative Regierung, München (Beck) 1959
WINDSCHEID - KIPP	Lehrbuch des Pandektenrechts, von Bernhard WINDSCHEID, 8. Aufl. von Theodor KIPP, 1. Bd., Frankfurt a. M. (Rütten & Loening) 1900

WITTMAYER, Leo	Regierung und Verwaltung. Grundsätze und Übersicht, in: HdbDStR II S. 330 - 341
WOLFF, Hans J.	Typen im Recht und in der Rechtswissenschaft, in: Studium Generale 5 (1952) S. 195 - 205
ders.	Rechtsgrundsätze und verfassunggestaltende Grundentscheidungen als Rechtsquellen, in: Gedächtnisschrift für Walter JELLINEK, München (Isar) 1955, S. 33 - 52
ders.	Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München (Beck) 1971
ders.	Verwaltungsrecht II, 2. Aufl., München (Beck) 1967
ders.	Rechtsformen gemeindlicher Einrichtungen, AfK 1963 S. 149 - 174
ders.	Staatsorganisation, in: EvStLex Sp. 2198 - 2201
WOLFF, Ingeborg	Die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung über Geltungsgrund und Struktur des Zwischenländerrechts, Diss. Marburg 1968
Wörterbuch des Völkerrechts	begründet von Karl STRUPP, Hrsg. von Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, Berlin (de Gruyter) Bd. I 1960, II 1961, III 1962
ZEIDLER, Karl	Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen", in: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" Heft 2, o. O. 1963, S. 25 - 63
ders.	Gedanken zum Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts, AöR 86 (1961) S. 361 - 404
ZEMANEK, Karl	Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen, Wien (Springer) 1957
ZINN, Georg August	Die Ministerpräsidentenkonferenz - ein Element bundesstaatlicher Kooperation, in: Festschrift für Adolf ARNDT, Frankfurt a. M. 1969, S. 479 - 497

ZIPPELIUS, Reinhold — Die Verwendung von Typen in Normen und Prognosen, in: Festschrift für Karl ENGISCH, Frankfurt a. M. (Klostermann) 1969, S. 224-242

Nachtrag:

HAMEL, Walter — Deutsches Staatsrecht (I. Grundbegriffe), Berlin (Duncker & Humblot) 1971

KISKER, Gunter — Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen (Mohr) 1971

ZACHER, Hans F. — Grundlagen und Grenzen interföderativer Kooperation, BayVBl 1971 S. 321-324, 375-378

Abkürzungen

(soweit nicht im juristischen Schrifttum allgemein gebräuchlich).

Abg.	Abgeordneter
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AStL	Allgemeine Staatslehre
bad.-württ.	baden-württembergisch
Bay, bay	Bayern, bayrisch
BK	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearbeitet von Abraham et al.
Bl	Berlin
Br, br.	Bremen, bremisch
BRat	Bundesrat
BTag	Bundestag
eur.	europäisch
EvStLex	Evangelisches Staatslexikon
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBW	Filmbewertungsstelle Wiesbaden
Fußn.	Fußnote
Gem.einr.	Gemeinschaftseinrichtung
GeschO	Geschäftsordnung
Hbg, hbg.	Hamburg, hamburgisch
HdbDStR	Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hess, hess.	Hessen, hessisch
HWO	Handwörterbuch der Organisation
Int.	Internationale
KMin.	Kultusminister
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
LoccProt	Loccumer Protokolle, hrsg. von der Pressestelle der Ev. Akademie Loccum
MinPräs.	Ministerpräsident
Nds, nds.	Niedersachsen, niedersächsisch

NRW, nw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
o.	ohne
o. O.	ohne Ort
Organis.	Organisation
R.	Recht
ReichsReg.	Reichsregierung
Rh-Pf, rhpf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RMin.	Reichsminister
RN.	Randnote
Schl-H, schl.-h.	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
Selbstvw.	Die Selbstverwaltung
StaatsR	Staatsrecht
StrafVR	Strafverfahrensrecht
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
Verf.	Verfasser; Verfassung
Verf.gesch.	Verfassungsgeschichte
VerfR	Verfassungsrecht
Verw.	Verwaltung
Verw.abk.	Verwaltungsabkommen
VerwR	Verwaltungsrecht
VölkR	Völkerrecht
Vollz.gem.	Vollziehungsgemeinschaften
WbVölkR, WbVöR	Wörterbuch des Völkerrechts
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Allgemeine Vorbemerkungen zum Thema.

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der eigentümlich bundesstaatlichen Erscheinung der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene[1] in der Bundesrepublik Deutschland. Unter der Typusbezeichnung "Gemeinschaftseinrichtungen der Länder" sind diese Organbildungen, die man früher kaum beachtet hat, im vergangenen Jahrzehnt Gegenstand. verfassungspolitischer und verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen geworden.

In der verfassungspolitischen Beurteilung hebt die eine Seite hervor[2], Gewicht und Zahl der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene zeigten die Bewährung des Föderalismus und seien ein Produkt der Anpassung und guten Zusammenarbeit der Länder im Rahmen des "kooperativen Föderalis-

---

1 Zur Terminologie: "Land" ist der Einzelstaat (Gliedstaat) i. S. des Grundgesetzes; "Gliedstaat" ist der Einzelstaat in anderen (nämlich ausländischen oder früheren deutschen) Bundesstaaten und i. S. der Allgemeinen Staatslehre. - Vgl. zur terminologischen Entwicklung BILFINGER, Einfluß S. 72; JACOBI, Rechtsbestand S. 5 Fußn. 1.

2 Vgl. BRatPräs. KIESINGER, "Der Spiegel" vom 14. 8.1963, S. 32, 34; BRatPräs. ALTMEIER, Ansprache S. 10/11, 14; "LUTHER-Gutachten" S. 106; Werner WEBER, Gegenwartslage S. 22; HESSE, Bundesstaat S. 21; GEIGER, Föderalismus S. 28.

mus". Dagegen wird von anderer Seite vorgebracht[3], es handele sich hierbei um Neugliederungs-Surrogate, um eine Bundesinteressen beeinträchtigende "dritte Ebene" im Bundesstaat und um ein Versagen des Föderalismus; die Entwicklung sei ein Zeichen für die Notwendigkeit vielfacher Kompetenzübertragungen auf den Bund. Die verfassungsrechtliche Behandlung hat im wesentlichen zu zwei Auffassungen geführt. Die einen folgern daraus, daß das Grundgesetz ein Zusammenwirken der Länder - insbesondere auch "Gemeinschaftseinrichtungen" - nicht ausdrücklich ausschließe, die organisatorischen Verbindungen auf Länderebene seien regelmäßig zulässig innerhalb gewisser Schranken, die aus dem Bundesstaatsprinzip und den Normativbestimmungen des Art. 28 GG filtriert werden. Andere führen die Nichterwähnung im Grundgesetz, die Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Länder und das Fehlen einer verfassungsrechtlichen Grundlage für das Wirken zentraler, vom Bund und dem einzelnen Land abgelöster Einrichtungen als Nachweis regelmäßiger Unzulässigkeit solcher "extrakonstitutionellen Erscheinungen" an. Beide Meinungen treffen im Ansatz insofern zu, als das Grundgesetz ein organisatorisches Zusammenwirken der Länder nicht kennt, weil es in den Organisationsschemata des traditionellen Bundesstaates befangen ist. Es sieht die Länder als in sich geschlossene[4], selbstgenügsame und untereinander unverbundene Organisationen an.[5] Dieses organisato-

---

3 Vgl. BMin. von MERKATZ, "Das Parlament" Nr. 51 vom 20.12.1961; BTagAbg. DICHGANS, ZRP 1968 S. 61; LINDEMANN, Grundgesetz S. 55/56; LEISNER, ZRP 1969 S. 14; QUARITSCH, LoccProt 3/1968 S. 15; IPSEN, VVDStRL 19 S. 157; BACHOF, VVDStRL 21 S. 119

4 Vgl. HOHRMANN, Organisation S. 91; HEMPEL, Bundesstaat S. 5, 55

5 Vgl. HESSE, Festschr. f. Gebhard MÜLLER S. 145

rische Trennungsprinzip[6] wird nur durch die Pflicht der Behörden der Länder zu gegenseitiger Amts- und Rechtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) durchbrochen, ferner durch einheitlich alle Länder treffende organisatorische Ingerenzrechte des Bundes. Soweit die Länder organisatorisch zusammengefaßt sind wie etwa im Bundesrat (Art. 51 GG) oder im Richterwahlausschuß (§ 3 RichterwahlG), handelt es sich bezeichnenderweise um die Erfüllung von Aufgaben des Bundes. Dieses Organisationsschema wird freilich infolge des "einheitsstaatlichen" Zuges heutiger staatlicher Aufgabenerfüllung unter anderem durch die organisatorischen Verbindungen auf Länderebene durchbrochen. Wie die Organisation die sachliche Aufgabenerfüllung erst ermöglicht, so hat umgekehrt der Zug zur "einheitsstaatlichen" Aufgabenerfüllung organisatorische Folgen,[7] wie sie die organisatorischen Verbindungen zeitigen. Solche organisatorische Gestaltung bewirkt entgegen der ursprünglichen bundesstaatlichen Dezentralisierung eine - je nach Anzahl der Beteiligung der Länder mehr oder weniger starke - Re-Zentralisierung[8] unabhängig vom Bund. Die Ursachen für die Schaffung der organisatorischen Verbindungen in der Staatspraxis werden mit Hinweisen auf vergleichbare Entwicklungen auf verfassungsgeschichtlicher, völkerrechtlicher und kommunaler Ebene im Ersten Teil dieser Untersuchung behandelt. Sodann wird im Zweiten Teil der Gegenstand der Unter-

---

6 In der WAITZschen Bundesstaatstheorie besonders ausgeprägt; vgl. die Übersicht bei TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 75/76

7 BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 40

8 Allerdings keinen Unitarismus. TRIEPEL (Unitarismus S. 72, 77) spricht dagegen unklar von einem "Unitarismus auf föderalistischen Umwegen"; ZACHER (NAWIASKY, Komm., Einl. IV RN. 54) bezeichnet die Entwicklung als "zweiten Weg zum Zentralismus"; vgl. ders., BayVBl 1971 S. 321

suchung erläutert, indem der Begriff der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene bestimmt und die rechtlichen Erscheinungsformen aufgezeigt werden. Für die Bezeichnung des Gegenstandes im Ers ten Teil muß der Hinweis auf den Bestand empirischer Typen gliedstaatlicher Gemeinschaftsorganisation genügen, da sich die Begriffsbestimmung im Zweiten Teil auf die konkrete Rechtslage unter dem Grundgesetz bezieht. Im Dritten Teil endlich wird die Zulässigkeit der organisatorischen Verbindungen nach Bundesrecht und Landesrecht untersucht.

Erster Teil.

Die Ursachen:
Organisatorische Verbindungen auf Länderebene in der Staatspraxis.

Bei der Betrachtung der Ursachen der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene wird deutlich, daß diese keine anomale Entwicklung gerade der Bundesrepublik darstellen oder im ganzen eine Schwäche ihrer Verfassung sind. Die gleiche Entwicklung findet sich unter den früheren Verfassungen Deutschlands ebenso wie in anderen Bundesstaaten. Zudem lassen sich ähnliche Ursachen in der Entwicklung zu vermehrter internationaler und kommunaler Gemeinschaftsorganisation entdecken.

I. Allgemeine Entwicklung zu vertraglicher Gemeinschaftsorganisation auf staatsrechtlicher, völkerrechtlicher und kommunaler Ebene.

1) In der deutschen Verfassungsgeschichte seit 1815.

In der Zeit des Deutschen Bundes - der Staatenbund, kein Bundesstaat war[9] - wurden kaum organisationsrechtliche Regelungen zwischen den Staaten getroffen. Das lag in erster Linie daran, daß die Gliedstaaten "verhältnismäßig leistungsfähige

---

9 Vgl. E. R. HUBER, Verf.gesch. I S. 658, 664

Staatsgebilde"[10] waren und sonstige Interessen an näheren Zusammenschlüssen kaum bestanden. Ein Bedürfnis bestand lediglich für die Bildung gemeinsamer Obergerichte und die Ausweitung der Bundesorganisation. So war den kleineren Staaten aufgegeben, gemeinschaftliche "oberste Gerichte" zu bilden[11] (Art. 12 Abs. 1 der Bundesakte); die Schaffung weiterer Organisationen für Bundeszwecke war zulässig, freilich an praktisch schwer zu erfüllende Voraussetzungen geknüpft (Art. 13, 14 der Wiener Schlußakte). Infolge der beginnenden Industrialisierung und der Ausweitung des Handels ergab sich ein weiteres Bedürfnis nach Vergrößerung der Wirtschaftsräume. Der zu diesem Zweck gegründete Deutsche Zollverein begnügte sich indes in organisatorischer Hinsicht mit regelmäßig abgehaltenen Generalkonferenzen[12] von Bevollmächtigten der Regierungen (Art. 33, 35, 36 Abs. 2 des Zollvereinigungsvertrages).

Zu einer ausgedehnten organisatorischen Zusammenarbeit der Gliedstaaten kam es erst unter der Verfassung von 1871[13] Drei Gründe waren hierfür maßgebend: Einmal machte sich infolge des engen staatlichen und wirtschaftlichen Zusammenlebens ein Bedürfnis nach einer Vereinheitlichung gewisser Verwaltungszweige bemerkbar, so daß die Gliedstaaten auf ihren "sorgfältig gehüteten Gebieten keineswegs in starrer Isolierung verharren"[14] konnten. Zum Zwecke der Koordinierung gliedstaatlicher Tätigkeit wurden zwar keine ständigen Konferenzen von Re-

---

10 TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 40

11 Zusammenstellung bei E. R. HUBER, Verf.gesch. I S. 618

12 Vgl. dazu LABAND, StaatsR IV S. 410/11; TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 52

13 Vgl. die Darstellung bei TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 291 - 295 und Unitarismus S. 72 - 77

14 TRIEPEL, Unitarismus S. 73

gierungsstellen in der heute üblichen Form geschaffen, da sich der Bundesrat als "Kommunikationsorgan" (Triepel[15]) der Landesregierungen herausbildete. Doch wurden zahlreiche gemeinsame Behörden - zumeist der Mittel- und Unterstufe - vertraglich gebildet.[16] Der zweite Grund lag in der hegemonialen Stellung Preußens. Seine Verwaltungskraft[17] und zugleich die Finanzschwäche kleiner Gliedstaaten[18] führten dazu, daß mehrere Mittelstaaten und Kleinstaaten wichtige Verwaltungszweige auf preußische Verwaltungsstellen übertrugen;[19] der Zwergstaat Waldeck überließ Preußen sogar mit wenigen Ausnahmen die gesamte Regierung und innere Verwaltung.[20] Durch sog. Gerichtskonventionen unterstellten mehrere Gliedstaaten ihre Gerichtsbarkeit preußischen Gerichten.[21] Ein dritter Grund schließlich war, daß kleinere Gliedstaaten die angewachsenen Staatsaufgaben nicht mehr allein erfüllen konnten und deshalb - wenn sie sich nicht eben Preußen anschlossen - beispielsweise gemeinsame Gerichte und Verwaltungsbehörden bildeten.[22]

Ein weiteres Anwachsen organisatorischer Verbindungen auf gliedstaatlicher Ebene ist unter der

---

15 TRIEPEL, Unitarismus S. 74. - Vgl. ferner ders., Reichsaufsicht S. 381 - 383; LABAND, StaatsR I S. 254

16 Vgl. TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 291, 295

17 TRIEPEL, Unitarismus S. 77

18 TRIEPEL, a.a.O. S. 80

19 TRIEPEL, a.a.O. S. 75 - 77; ders., Reichsaufsicht S. 292; LABAND, StaatsR IV S. 29 Fußn. 1

20 Ausführlich dazu TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 293/94; KISKER, Kooperation S. 138/39, 141

21 Zusammenstellung bei LABAND, StaatsR III S. 397/98

22 Vgl. dazu LABAND, a.a.O.; ferner BRIE, Staatenverbindungen S. 66 Fußn. 1, S. 67 Fußn. 1

Weimarer Verfassung festzustellen.[23] Die Zunahme des Verwaltungsapparats infolge weiteren erheblichen Anwachsens der Staatsaufgaben - besonders die Leistungsverwaltung weitete sich aus - sowie die erhöhten Anforderungen infolge der Spezialisierung und der modernen "Leistungsbürokratie"[24] führten dazu, daß die kleineren[25] und leistungsschwachen[26] Gliedstaaten allein alle erforderlichen Organe ihres Staatsapparats nicht mehr schaffen konnten, weil ihnen entweder die finanziellen Mittel fehlten oder sich eine entsprechende Organisation für ein Land allein nicht rentiert hätte. So bildeten diese Gliedstaaten vielfach gemeinsame Organe für besondere Verwaltungsgebiete[27] oder schlossen sich leistungsstarken Gliedstaaten an.[28] In den sog. Anschlüssen wirkten sich die Größe und Leistungskraft Preußens aus. Insbesondere die norddeutschen Länder wurden "durch Verwaltungsschwierigkeiten oder finanzielle Nöte in die Arme Preußens getrieben"[29]. Organisatorische Gemeinschaftslösungen verlangten auch die 181 Exklaven mehrerer Gliedstaaten[30] mit dem sie umgebenden

---

23 Zusammenstellung: RMin. d. Innern, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 72 - 77. - Die sog. Gerichtsgemeinschaften behandelt speziell KERN, HdbDStR I S. 360, II S. 498

24 Vgl. dazu NEUBER, Vollziehungsgemeinsch. S. 28, 30

25 Zu diesen s. NAWIASKY, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 291 - 294; POETZSCH-HEFFTER, ebda. S. 454/55

26 S. NAWIASKY, a.a.O. S. 294 - 297

27 POETZSCH-HEFFTER (a.a.O. S. 455) hielt dies für einen "Notbehelf"

28 Vgl. Preuß. Ministerialdir. BRECHT, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 304 sub b 4; POETZSCH-HEFFTER, a.a.O. S. 454/55; BÜHLER, HdbDStR I S. 696; RMin. d. Innern, a.a.O.; NEUBER, Vollziehungsgemeinsch. S. 28

29 RMin. d. Justiz, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 279. - Vgl. auch NAWIASKY, a.a.O. S. 297

30 Zu diesen s. RMin. d. Fin., in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 86, 101

Staat,[31] um so "eine besonders erschwerte und kostspielige Verwaltung"[32] zu vermeiden.

2) In ausländischen Bundesstaaten.

In ausländischen Bundesstaaten, besonders in den Vereinigten Staaten und der Schweiz, haben ähnliche Sachzwänge zu enger Zusammenarbeit der Gliedstaaten geführt.

In den Vereinigten Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten die mächtige Industrialisierung, das Anwachsen des Verkehrs und die Ansprüche an den Staat auf soziale Sicherheit und höheren Lebensstandard[33] weniger zu einer intensiven gliedstaatlichen Zusammenarbeit geführt als vielmehr extra constitutionem[34] zu einem starken Anwachsen der Unionszuständigkeiten ("new federalism").[35] Das Zusammenwirken der Gliedstaaten ist "noch nicht sehr entwickelt"[36] und hat sich in organisatorischer Hinsicht auf zwei Gebiete konzentriert:

Die oben skizzierte Entwicklung weckte einmal das Bedürfnis, das zersplitterte Privatrecht (besonders Handels- und Wirtschaftsrecht) und Strafrecht in den Staaten anzugleichen oder sogar zu vereinheitli-

---

31 NEUBER, a.a.O. S. 29

32 ReichsReg., in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 5

33 Vgl. LOEWENSTEIN, VerfR d. USA. S. 117, 125

34 LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 116 ("durch Verfassungswandlung, Verfassungsauslegung und - will man ehrlich sein - durch Verfassungsumgehungen"); vgl. auch HEMPEL, Bundesstaat S. 213

35 S. LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 116 - 125; WHEARE, Regierung S. 352 - 354; Carl J. FRIEDRICH, Föderalismus S. 77/78; KISKER, Kooperation S. 21-23

36 KEWENIG, AöR 93 S. 473. - Vgl. auch LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 93, 108

chen[37] sowie überhaupt die "Regierung" in einzelnen Beziehungen abzustimmen. Diesen Harmonisierungsbestrebungen dienen verschiedene Konferenzen, etwa die jährlich stattfindenden Governors' Conferences mit häufiger tagenden Kommissionen und Ausschüssen[38], die National Association of State Budget Officers[39] und die National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, die einheitliche Gesetzentwürfe vorbereitet[40]. Die wichtigste Organisation dieser Art ist das Council of State Governments[41], das sich aus den in jedem Staat bestehenden Commissions on Interstate Cooperation zusammensetzt. Das Council soll unter anderem sein "a medium for improving state legislative, administrative und judicial practices; an agency for cooperation among the states in solving interstate problems"[42]; es dient als bedeutsame Verbindungsstelle zwischen den Staaten zu Information und Erfahrungsaustausch und als Sekretariat verschiedener gemeinsamer Organisationen, z. B. der Governors' Conferences.

Die zweite geübte Form der organisatorischen Verbindungen ist die Bildung gemeinsamer Verwaltungsbehörden mehrerer Staaten aus gemeinsamem regionalen Interesse.[43] Dazu gehören etwa die Port of New York Authority[44], einer gemeinsamen Hafenverwaltungsbe-

---

37 Vgl. WHEARE, a.a.O. S. 341

38 S. KUNZE, Föderalismus S. 47; KEWENIG, AöR 93 S. 454/55; WHEARE, a.a.O. S. 338/39

39 KEWENIG, a.a.O. S. 455

40 WHEARE, a.a.O. S. 341; LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 93

41 Vgl. KUNZE, a.a.O. S. 46; LERCHE, Gutachten S. 32; KEWENIG, a.a.O. S. 452 - 454; LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 108; SCHAUMANN, VVDStRL 19 S. 115/16; WHEARE, a.a.O. S. 342

42 KEWENIG, a.a.O. S. 453

43 Vgl. LOEWENSTEIN, a.a.O. S. 93

44 KEWENIG, a.a.O. S. 457 Fußn. 72; PARKER, Öffentl.R. S. 36 (von ihm als "kompliziertestes Beispiel" eines compact bezeichnet); LOEWENSTEIN, a.a.O.; KISKER, Kooperation S. 254

hörde der Staaten New York und New Jersey, und die Interstate Oil Commission[45], die gemeinsame Verwaltungsangelegenheiten der Erdöl und Erdgas produzierenden Staaten versieht.

Die Schweiz[46] kennt wie die Bundesrepublik für Zwecke einer gewissen Angleichung der kantonalen Staatstätigkeit einmal oder mehrmals jährlich zusammentretende Konferenzen der Ressortminister, die sog. Direktoren-Konferenzen, deren Organisation sich im wesentlichen in der Einsetzung eines Präsidenten und eines Quästors - der die Kosten auf die Kantone verteilt - erschöpft. Ferner bestehen in geringer Zahl gemeinsame Verwaltungsorgane mehrerer Kantone, wie etwa die Fischereikommission der Zürichseekantone und des Kantons Glarus. Ein Bedürfnis nach intensiverer Gemeinschaftsorganisation scheint trotz der geringen Größe der Kantone nicht zu bestehen.

3) Auf völkerrechtlicher und kommunaler Ebene.

Sachzwänge zu stärkerer Gemeinschaftsorganisation lassen sich nicht nur bei rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Betrachtung anderer Bundesstaaten feststellen, sondern auch bei anderen Organisationseinheiten, denen die Länder ähneln: den souveränen Staaten und den kommunalen Gebietskörperschaften. Mit den souveränen Staaten haben die Länder gemein, daß sie ebenfalls Staatsqualität haben und im wesentlichen wie jene organisiert sind, mit den kommunalen Gebietskörperschaften, daß sie dezentralisierte Organisationseinheiten eines prinzipiell übergeordneten Staates sind und einen ver-

---

45 SCHAUMANN, a.a.O. S. 116

46 Dazu SCHAUMANN, a.a.O. S. 112 - 115

hältnismäßig geringen, wesentlich auf Verwaltung gerichteten Aufgabenbereich besitzen.[47]

Die Auflösung des organisatorischen Trennungsprinzips im Bundesstaat infolge der weitgehenden Tendenz zur Schaffung organisatorischer Verbindungen hat eine Parallele auf völkerrechtlicher Ebene. Während die Staaten etwa bis Ende des Ersten Weltkrieges weitgehend isoliert nebeneinander lebten,[48] weil sich die staatliche Aktivität im wesentlichen auf den innerstaatlichen Bereich beschränkte und internationale Probleme durch diplomatische Konferenzen behandelt wurden, haben sich seitdem, besonders seit Ende des Zweiten Weltkrieges, immer mehr organisierte Staatenverbindungen gebildet.[49] Die letzte und bedeutendste Stufe dieser Entwicklung sind die sog. supranationalen Gemeinschaften, die bereits einem Bundesstaat verwandte Züge tragen.[50] Die Ursachen für diese Entwicklung liegen in dem Bedürfnis, bestimmte staatliche Aufgaben gemeinsam zu regeln, weil etwa übereinstimmende Interessen in weitgehend homogenen und eng zusammengewachsenen, gleiche Pro-

---

47 Hiermit sollen typische Vergleichbarkeiten, nicht aber wesentliche Abgrenzungskriterien für die Gebietsverbände von der Gemeinde bis zur Völkerrechtsgemeinschaft aufgestellt werden. Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten s. neuestens WAGNER, Eigenständigkeit S. 67 - 78; HEMPEL, Bundesstaat S. 82 - 94

48 Organisatorische Verbindungen gab es freilich auch vorher in Gebieten mit Völkern enger ethnischer oder kultureller Verbundenheit; vgl. etwa zur Organisation der Zusammenschlüsse griechischer Poleis im Hellenismus, insbesondere zu den "Bundesorganen" der Symmachia und des Koinon Alfred HEUSS Stadt S. 156, 159, 165

49 Vgl. ZEMANEK, Int. Organisationen S. 2; SCHLOCHAUER, AdV V S. 41; AGO, Festschr. f. WEHBERG S. 20 - 23; KUNZ, Staatenverb. S. 373

50 SCHLOCHAUER, a.a.O. S. 42; Werner WEBER, DVBl 1969 S. 145; IPSEN, Europ. GemeinschR. S. 183 ff, 189/190

bleme aufweisenden Regionen (z. B. Westeuropa[51]) bestehen und die Vorteile der größeren Einheit, nämlich Finanzkraft und Effektivität,[52] genutzt werden sollen.[53] Zudem sind manche Probleme - etwa solche der Wirtschaftsstabilität, der Währungsstabilität[54] und neuestens die drängenden Probleme des Umweltschutzes[55] (Luft- und Gewässerverunreinigung) - nicht mehr allein zu lösen.[56] "Es ist den kleinen und mittleren Staaten, aber vielfach auch den größten, nicht mehr möglich, nützliche und dauerhafte Ergebnisse zu erzielen, wenn jeder für sich in seinem nationalen Bereich handelt."[57]

Besonders ausgeprägt sind die organisatorischen Verbindungen auf kommunaler Ebene. Die unterstaatlichen Gemeinwesen sind durch den modernen Verkehr nah "zusammengerückt"; die bebauten Lagen benachbarter Orte wachsen vielfach zusammen. Die Bewohner verlangen ungeachtet der Leistungsfähigkeit des Gemeinwesens gleiche Lebens- und Versorgungsbedingungen. Die Industrialisierung schafft Großräume für Betriebsstätten und Wohnungen, die über traditionelle Gemeindegrenzen hinweggehen. Die Planung von Siedlung und Verkehr muß notwendig größere Räume erfassen.[58] Die traditionelle kommunale Gliederung wird dieser

---

51 Vgl. hierzu WAGNER, Eur. Gemeinsch. S. 1

52 AGO, a.a.O. S. 23 sub 3

53 Vgl. auch DAHM, VölkR II S. 2; SCHLOCHAUER, a.a. O. S. 40; AGO, a.a.O. S. 22 - 24

54 Vgl. IPSEN, VVDStRL 27 S. 89

55 Vgl. REHBINDER, ZRP 1970 S. 255

56 Vgl. DAHM, a.a.O.; ZEMANEK, a.a.O.

57 AGO, a.a.O.

58 Vgl. zum Vorstehenden HÜTTL, DöV 1965 S. 409; von UNRUH, Kreis S. 258, 269; HAARMANN, DVBl 1966 S. 292; H. J. WOLFF, VerwR II § 92 I

Entwicklung nicht mehr gerecht,[59] zumal das Grundgesetz wenig glücklich den Gemeinden pauschal die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gegeben hat anstatt den kreisfreien Städten und Kreisen.[60] Die Gemeinden, von denen 45 Prozent weniger als 500 Einwohner und 90 Prozent weniger als 3000 Einwohner haben,[61] sind zumeist leistungsschwach; ihre Steuerkraft und Verwaltungskraft sind unzureichend.[62] Sie sind "als die finanziell Schwächsten trotz ihres Zuwachses an Verwaltungsaufgaben im politischen Sinne als erste auf der Strecke geblieben"[63]. Daher "weicht man in die kommunale Gemeinschaftsarbeit aus, indem Arbeitsgemeinschaften und Verbände gebildet werden"[64]. Besonders in "Verdichtungsgebieten und Ballungsrandzonen sind ganze Geflechte von sich gegenseitig überlagernden Formen der interkommunalen Zusammenarbeit entstanden"[65].

Neben diesen horizontalen organisatorischen Verbindungen gleichgeordneter Staaten und unterstaatlicher Gemeinwesen bestehen noch zahlreiche vertikale Verbindungen, etwa in der Bundesrepublik zwischen Bund und Ländern[66], zwischen Gemeinden und Bund oder Land.[67]

---

59 WAGENER, Verwaltung S. 62

60 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 89 I a, S. 229

61 BECKER, Struktur S. 80

62 BECKER, a.a.O.

63 LINDEMANN, Grundgesetz S. 202/03

64 HAARMANN, a.a.O.; BECKER, a.a.O. S. 80/81. - Zusammenstellung der 1965 in NRW bestehenden Zweckverbände bei WAGENER, a.a.O. S. 81

65 WAGENER, a.a.O. S. 61, 82/83 sub 7

66 Hierzu GRAWERT, Verw.abk. passim

67 S. H. J. WOLFF, VerwR II § 91 IV

II. Ursachen der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Das Bonner Grundgesetz hat den Bundesstaat in der Form übernommen, wie er im bürgerlichen Rechtsstaat angelegt war. Zweck und Inhalt des Bundesstaates haben sich seitdem verändert. Das Kaiserreich von 1871 ermöglichte durch die bundesstaatliche Ordnung die deutsche Einheit unter Erhaltung der Dynastien. Der unitarische Bundesstaat von Weimar beließ den Gliedstaaten bescheidene Eigenstaatlichkeit und konnte so innerhalb der Einheit der Mannigfaltigkeit der weiterbestehenden herrschenden Kräfte in den Gliedstaaten gerecht werden. In der Bundesrepublik hat sich der Inhalt gewandelt. Überwiegend wird heute der Sinn des Bundesstaatsprinzips darin gesehen, daß es das Demokratieprinzip vervollständigt, indem es regionalen Minderheiten im politischen Kräftespiel - besonders bei regional vom Bund unterschiedenen Mehrheitsverhältnissen - die Anerkennung erleichtert[68], die Gewaltenteilung zum Zwecke der Kontrolle und Mäßigung der Staatsmacht zum Schutze der Freiheit verstärkt[69] und dem Bürger in besser überschaubarem Rahmen politisches Leben näherbringt und ihm umfangreichere Mitwirkung darin erlaubt[70]. Das organisatorische Konzept ist freilich unverändert geblieben: die Staatsgewalt wird zum Teil vom Gesamtstaat, zum Teil von den einzelnen Gliedstaaten in der Weise ausgeübt, daß in der Regel der Gesamtstaat die Kompetenz zur Regelung der notwendig einheitlich zu treffenden Maßnahmen hat, die Gliedstaaten die Kompetenz zur Regelung der par-

---

68 Die Oppositionspartei im Bundestag kann sich in einem Land durch Regierungstätigkeit profilieren.

69 So schon TRIEPEL, Streitigkeiten S. 23

70 Vgl. Erwin STEIN, Vortrag S. 11

tikulär möglichen Maßnahmen haben.[71] Die den Gliedstaaten zugewiesenen Aufgaben sollen also regelmäßig von ihnen allein, nach ihren Verhältnissen und Bedürfnissen, wahrgenommen werden können. Das scheint jedoch angesichts der Staatspraxis in der Bundesrepublik vielfach nicht möglich zu sein. Offenkundig besteht eine Antinomie zwischen der Aufgabenzuweisung an die einzelnen Länder und der größeren Effektivität zentralistischer Aufgabenerfüllung.[72] Mit der ungeheuren Ausweitung staatlicher Tätigkeit in den letzten Jahrzehnten, die mit dem Entfallen des Gegensatzes von Staat und sich selbst gestaltender Gesellschaft und der Gestaltung der Sozialordnung durch den Staat einherging, und mit dem Angewiesensein des Einzelnen auf den Staat sind die Anforderungen an die Staatstätigkeit gestiegen: sie wird nach ihrer Effektivität beurteilt. Effektivität bedeutet das Erreichen eines Höchstmaßes von Leistungs- und Wirkungsgrad bei möglichst geringem Einsatz an Kosten und möglichst geringem Maß an Aufwand und Reibungsverlusten.[73] In Ansehung dieser Effektivität wird bemerkt, daß "entscheidende Aufgaben der Politik sich der rationellen Lösung auf föderalistischer Grundlage entziehen" (Ministerpräsident Kubel[74]). Die Länder haben dieser Antinomie dadurch Rechnung getragen, daß sie Regelungen durch zahlreiche Verträge untereinander getroffen haben,

---

71 Das war die Konzeption des Parlamentarischen Rates; vgl. dazu HAEGERT, NJW 1961 S. 1139

72 Vgl. auch H. J. WOLFF, VerwR I § 11 II c 1, S. 57. - A. M. Franz MAYER (Struktur S. 57/58) für den Verwaltungsbereich wegen größerer Lebensnähe regional abgestimmter Verwaltung. Diese läßt sich freilich auch durch Dezentralisation ohne föderative Gestaltung erreichen.

73 Vgl. RMin. HAMM, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 284; WAGENER, Verwaltung S. 4, 6

74 in "Niedersachsen-Dienst" vom 14.3.1968, S. 2

so daß schon von einer "Vertragsfreudigkeit"[75] der Länder gesprochen worden ist. Hans Schneider hat ein Verzeichnis von 339 in der Zeit von 1949 bis 1960 zwischen den Ländern (teilweise unter Beteiligung des Bundes) abgeschlossenen Verträgen aufgestellt[76]; Grassl führt weitere 117 Verträge für den Zeitraum von 1961 bis 1969 auf[77]. Die Zahl der Verträge dürfte erheblich höher liegen, da sie häufig nicht veröffentlicht werden.[78] Hessen hat zum Beispiel allein bis Oktober 1968 23 Staatsverträge und 292 Verwaltungsabkommen mit dem Bund und anderen Ländern abgeschlossen.[79] Soweit Verträge organisatorische Verbindungen auf Länderebene geschaffen haben, haben die Verträge Jagenlauf[80] und Bergdolt[81] teilweise zusammengestellt. Die Ursachen dieser Entwicklung, die mit dem Streben nach Effektivität nur allgemein angedeutet sind, werden im Folgenden im einzelnen untersucht.

1) Finanzielle Ursachen.

Die Finanzordnung entscheidet im Bundesstaat wesentlich darüber, wieviel Spielraum und Entscheidungsmöglichkeit den Gliedstaaten zustehen.[82] Obwohl der Anteil der Nettoausgaben der Länder am

---

75 Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 17; ALTMEIER, Ansprache S. 10

76 VVDStRL 19 S. 34 - 85

77 Staatsverträge S. 130 - 149

78 Vgl. TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 105

79 ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 481/82

80 Gemeinsch.einr. S. 139 - 154

81 Gemeinsch.einr. S. 52 - 92

82 Vgl. HETTLAGE, VVDStRL 14 S. 6 ("der Schwerpunkt des Verfassungswerks, was die bundesstaatliche Ordnung angeht"); Hans SCHÄFER, DVBl 1969 S. 427; SELMER, JuS 1969 S. 498

Bruttosozialprodukt in den letzten vierzig Jahren von 5,4 auf 10 Prozent[83] gestiegen ist und sich die Ausgaben realiter um ein mehrfaches erhöht haben, ist die Finanzausstattung der Länder allgemein nicht günstig. Finanzielle Erwägungen werden daher häufig die Länder bestimmen, vertragliche Regelungen zu suchen und dabei organisatorische Verbindungen auf Länderebene zu schaffen.

a) Kostenersparnis.

Solche Erwägungen können darin bestehen, mit der Schaffung organisatorischer Verbindungen Kosten einzusparen. Zwar ist die These: "Große Verwaltungen - entsprechend andere Einheiten - arbeiten billiger als kleine" nach wie vor umstritten.[84] Es läßt sich jedoch mindestens feststellen, daß sich bei der Unterhaltung - auch schon bei der Errichtung - einiger Obergerichte und Sonderbehörden kleinerer Länder in gemeinschaftlicher Organisation Kosten einsparen lassen, weil bestimmte sächliche Mittel nur einmal aufgebracht zu werden brauchen. So ist es etwa finanziell wenig sinnvoll, wenn jedes kleine Land ein eigenes Oberverwaltungsgericht hat.[85] Der optimale Bevölkerungsbereich für ein Oberverwaltungsgericht liegt nach Wagener[86] bei 5,8 bis 9,6 Millionen Einwohnern. Von der Möglichkeit des § 3 Abs. 2 VwGO, ein gemeinsames Oberverwaltungsgericht zu schaffen, haben nur Niedersachsen und Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht.[87] Ein Land kann auch dadurch Kosten einsparen, daß es Organe anderer Länder mit der Wahr-

---

83 Zahlen von 1925 und 1966, ohne Gemeinden (Gemeindeverbände), nach: Statistisches Bundesamt, Fachserie L, zit. bei WAGENER, Verwaltung S. 42

84 Vgl. etwa WAGENER, a.a.O. S. 67, 121, 125

85 So ULE, Komm., § 2 VwGO Anm. II Abs. 1

86 Verwaltung S. 480 und Übersicht 49 (nach S. 482)

87 Zum OVG Lüneburg s. unten S. 79, 101

nehmung eigener Zuständigkeiten betraut (sog. Organleihe). Das ist häufig in der Gerichtsorganisation geschehen; beispielsweise sind der Patentstreitkammer beim Landgericht Frankfurt die Streitsachen zugewiesen, für welche die Landgerichte von Rheinland-Pfalz nach § 51 Abs. 1 PatG zuständig sind.[88]

b) Aufgabenerfüllung durch finanzschwache Länder.

Es besteht heute weitgehend Übereinstimmung darin, daß die Bundesrepublik zu viele Länder mit allzu unterschiedlicher Finanzkraft hat.[89] Mehrere Länder können wegen ihrer schlechten Finanzausstattung ihre Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen.[90] Der niedersächsische Ministerpräsident Kubel hat erklärt[91], es gebe vier oder fünf "Länder, deren Parlamente und Regierungen kaum noch einen politischen Willen unabhängig von Bundes- oder Länderhilfen in die Tat umsetzen" könnten.[92] Weder der frühere horizontale Finanzausgleich[93] noch die zahlreichen Änderungen der Finanzverfassung haben daran wesentliches geändert.[94] Es besteht daher für die finanzschwachen Länder ein Anreiz, Aufgaben, die

---

88 Staatsvertrag zwischen Hess. und Rh.Pf. vom 4.8. 1950 (rhpf.GVBl S. 316)

89 Vgl. Hans SCHÄFER, DVBl 1969 S. 426; REH, Locc-Prot 32/1967 S. 36; Werner WEBER, DVBl 1969 S. 415

90 REH, a.a.O. S. 37; FEUCHTE, DöV 1968 S. 456; Werner WEBER, Gegenwartslage S. 8; ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 481

91 KUBEL, in: Niedersachsen-Dienst" vom 4.3.1968, S. 3

92 In diesem Sinne auch MinPräs. ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 481; MinPräs. GOPPEL, in: "Der Spiegel" vom 3.2.1969, S. 30; DENNERT, in: "Welt am Sonntag" vom 15.2.1969, S. 4

93 S. FEUCHTE, DöV 1968 S. 458 (mit statistischen Nachweisen)

94 Vgl. KUBEL, a.a.O.; WAGENER, Verwaltung S. 210; KISKER, JuS 1969 S. 472 Fußn. 38. - Vgl. auch Art. 107 Abs. 2 Satz 3 n.F. GG; ferner KISKER, Kooperation S. 8

größere finanzielle Aufwendungen erfordern, in Gemeinschaft mit anderen Ländern zu erfüllen. Dazu ist zum Beispiel die Ausstrahlung des Fernsehens zu rechnen. Die Rundfunkanstalten mehrerer Länder könnten die Kosten eines vollen Programms nicht bewältigen.[95] Erst ein Bevölkerungsbereich von zehn Millionen Einwohnern stellt nach Wagener[96] eine betriebswirtschaftlich günstige Größenordnung dar. Daher senden die Landesanstalten im Rahmen der "Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)"[97] gemeinsam ein Programm (§ 2 des Abkommens über die Koordinierung des Ersten Fernsehprogramms[98]), dessen Hauptteil die Anstalten finanzstarker Länder - besonders der Westdeutsche Rundfunk des Landes Nordrhein-Westfalen - bestreiten.[99]

c) Aufgaben, die die Finanzkraft der Länder allgemein übersteigen.

Den Ländern sind Aufgaben zugewiesen, die allgemein ihre Finanzkraft übersteigen. Dazu zählen etwa die Aufgaben, die unter bestimmten Voraussetzungen Gemeinschaftsaufgaben werden (Art. 91 a GG) oder durch Vereinbarung von Bund und Ländern geregelt werden können (Art. 91 b GG).[100] Das Kernstück der Gemeinschaftsaufgaben ist die finanzielle Beteiligung des Bundes. Die in Art. 91 b GG genannten "Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung von

---

95 BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 - 2 BvG 1, 2/60 -, BVerfGE 12 S. 205 - 264, S. 251; KISKER, Kooperation S. 2

96 Nach WAGENER, Verwaltung S. 447/48

97 Vgl. Satzung vom 9./10.6.1950, zuletzt geändert am 7.6.1962, abgedr. bei HERRMANN, Rundfunkgesetze S. 229

98 zwischen allen Ländern, vom 17.4.1959 (nwGVBl S. 115)

99 Einzelheiten bei OPPERMANN, KulturVerwR S. 508

100 Ebenso SCHNEIDER, Struktur S. 95

überregionaler Bedeutung" werden bislang von den Ländern auf Grund des mehrmals verlängerten sog. Königsteiner Staatsabkommens[101] finanziert. Darin werden solche Forschungsstätten in allen Ländern unterstützt, deren Tätigkeit nur durch eine große, disponible Finanzmasse sichergestellt werden kann.[102] Zur Durchführung des Abkommens sind ein Verwaltungsausschuß, bestehend aus "Vertretern" des Kultusministeriums und Finanzministeriums jedes Landes, und eine mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheidende gemeinsame Konferenz der Kultusminister und Finanzminister gebildet worden (§§ 1, 4, 5 der Durchführungsbestimmungen[103]). Besonders im Bildungsbereich führt die Finanzausstattung der Länder zu Unzuträglichkeiten, so daß die Kultusminister-Konferenz darauf hinwies, "daß unzureichende Finanzmittel die Länder daran hinderten, ihrer verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit für die Bildungsaufgaben gerecht zu werden"[104]. Ferner übersteigen Projekte die Finanzkraft, die besonders hohe und langfristige Investitionen verlangen, wie beispielsweise die von den norddeutschen Ländern gemeinsam geplanten Projekte eines Großflughafens und eines Tiefwasserhafens.[105]

2) Rationelle Ausnutzung "zentraler" Organisationen

Verschiedentlich können die Länder Aufgaben sinnvoll nur durch eine zentrale, das Bundesgebiet

---

101 der Länder vom 31.3.1949 (hessGVBl 1950 S. 179)

102 Vgl. Präambel und Art. 1 Abs. 1 des Abkommens (Fußn. 101)

103 hessGVBl 1950 S. 180. - Zur Konferenz im einzelnen s. HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 25 - 26

104 Erklärung der KMK vom 29.3.1968 (Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 358)

105 Vgl. F.A.Z. vom 9.10.1970 S. 2

umfassende Organisation wahrnehmen, weil sonst ein überflüssiger Aufwand an sächlichen Mitteln, Doppelarbeit und staatspolitisch unerwünschte divergierende Arbeitsergebnisse entstünden.[106] So könnte zum Beispiel jedes Land allein den guten Film durch Gewährung von Steuervergünstigungen fördern. Die Beurteilung der jährlich in der Bundesrepublik anfallenden etwa 300 bis 400 Spielfilme und 800 Kulturfilme[107] durch einzelne Bewertungsstellen erforderte aber einen der Sache nicht angemessenen personellen und sachlichen Aufwand. Zudem ließen sich Unterschiede in der künstlerischen Bewertung nicht vermeiden. Das kulturpolitische Ziel kann also nur bei einer Übereinstimmung der Länder erreicht werden.[108] Die Länder haben sich deshalb in einer zentralen Filmbewertungsstelle in Wiesbaden zusammengeschlossen.[109] Gleiche organisatorische Sachzwänge ergeben sich bei der Erfassung und Verfolgung von Verbrechen der sowjetzonalen und nationalsozialistischen Machthaber. So hat die "Zentrale Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen" in Ludwigsburg zur Aufgabe, die Verfolgung solcher Straftaten vorzubereiten und zu koordinieren, die außerhalb des Bundesgebietes in Konzentrationslagern und ähnlichen Lagern und im Bundesgebiet während der nationalsozialistischen Herrschaft von den Gewalthabern oder in deren Auftrag begangen worden sind (Ziff. I 1, II, II a der Verwaltungsvereinbarung[110]).

---

106 Vgl. auch QUARITSCH, LoccProt 3/1968 S. 15/16

107 ROELLENBLEG, Filmbewertungsstelle S. 46 sub e

108 Vgl. HessVGH, Urt. v. 13.6.1967 - OS II 69/66 -, UFITA 57 (1970) S. 345 - 367, S. 353

109 Verwaltungsvereinbarung vom 6.5.1969 (UFITA 57 - 1970 - S. 236)

110 der Landesjustizverwaltungen vom 1.12.1958 mit Änderungen (photovervielfältigt), Richtlinien der Justizministerkonferenz vom 27./28.4.1965 (s. § 1 des Organisationsstatuts, o. Datum, photovervielfältigt). - Einzelheiten zur Organisation der Zentralstelle bei E. SCHÜLE, JZ 1962 S. 242

3) Streben nach Einheitlichkeit und Gleichförmigkeit.

Dem gegenwärtigen Bundesstaat - nicht nur in der Bundesrepublik - wohnen starke "einheitsstaatliche" Tendenzen inne. Dies braucht nicht wie in den Vereinigten Staaten oder der Schweiz zu einer fortwährenden Verlagerung von Kompetenzen der Gliedstaaten auf den Gesamtstaat zu führen. Eine "einheitsstaatliche" Aufgabenerfüllung kann rechtstheoretisch in gleicher Weise von den Gliedstaaten gemeinsam im Vertragswege durchgeführt werden.[111)]

a) Fehlen individueller Staatlichkeit.

Dazu, daß es zu einem intensiven vertraglichen Zusammenwirken der Länder überhaupt kommt, bedarf es zunächst einmal (negativ) des Fehlens eines Antriebes zu mannigfaltiger, differenzierter Staatlichkeit. Dieser Antrieb könnte nur aus der Individualität der Länder kommen. Von solcher Individualität bestehen jedoch nur geringe Reste.[112)]

Gliedstaaten, die nach ihrer Bevölkerung individuell gestaltet waren, hat es in Deutschland kaum gegeben. Eine Staatenbildung auf der Grundlage der deutschen Stämme ist in der Neuzeit nicht erfolgt. Bei der Neugliederung von 1815 wurden nach einem Worte Bismarcks Länder und Völker wie Röcke und Hosen zerschnitten[113)]. Weitere Veränderungen erfolgten mit den Annexionen Preußens 1866. Die 1871 zu Beginn der

---

111 S. zu den verschiedenen Möglichkeiten der Zentralisierung auch HEMPEL, Bundesstaat S. 212

112 Vgl. Werner WEBER, Gegenwartslage S. 9/10; HESSE, Bundesstaat S. 12; ders., Festschr. f. Gebh. MÜLLER S. 141; Peter SCHNEIDER, LoccProt 32/1967 S. 41; HEMPEL, a.a.O. S. 211

113 Vgl. QUARITSCH, LoccProt 3/1968 S. 17

Bundesstaatlichkeit existierenden Gliedstaaten waren "Zufallsbildungen rein dynastischer Hauspolitik" (Hugo Preuß[114]). Selbst Bayern verdankt seine Form wesentlich dem Rheinbund.[115] Willkürlich "nach militäradministrativen Belangen" (Eschenburg[116]) erfolgte die Grenzziehung der Länder durch die Besatzungsmächte nach 1945. Historisch gewachsene Individualität zeichnen in gewissem Maße nur Bayern, Bremen und Hamburg aus. Spezifische landsmannschaftliche Gegebenheiten sind schließlich durch die Bevölkerungsverschiebungen nach dem Kriege (1967 gab es 10,4 Millionen Vertriebene und 3,4 Millionen Flüchtlinge in der Bundesrepublik[117]) und durch die hohe Mobilität der Bevölkerung[118] überdeckt worden. Gleichwohl ist unverkennbar, daß sich etwa in Baden, im Rheinland oder in Holstein eine individuelle Bevölkerungsstruktur in gewissem Maße erhalten hat. Differenzierte Staatlichkeit beruht ferner auf unterschiedlichen parteipolitischen Herrschaftsverhältnissen oder Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur. Doch wirkt sich dies alles - vielleicht von Bayern abgesehen - nicht in individueller Staatstätigkeit aus.[119] Quaritsch[120] bemerkt zutreffend, die Länder seien "nicht mehr 'Gefühlsverbände', sondern 'Zweckverbän-

---

114 zit. nach HÜBNER, Widerstände S. 4. - Vgl. auch BILFINGER, Einfluß S. 82

115 HÜBNER, a.a.O.; RAPP, BRat-Presseveröffentlichungen vom 17.4.1961, Nr. 128, S. 10, 13 (Diskussionsbeitrag)

116 Neugliederung S. 19. - Vgl. auch ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 480/81; LINDEMANN, Grundgesetz S. 48; QUARITSCH, LoccProt 3/1968 S. 9/10

117 FEUCHTE, DöV 1968 S. 462

118 FEUCHTE, a.a.O. S. 463; HEMPEL, Bundesstaat S. 211, 217

119 Vgl. HESSE, Bundesstaat S. 14; Werner WEBER, Gegenwartslage S. 8; KÖLBLE, LoccProt 32/1967 S. 24

120 a.a.O. S. 20.-Vgl. auch KISKER, Kooperation S.112

de'". Das Fehlen individueller Staatlichkeit ist darin begründet, daß die Forderung nach Effektivität sich nicht mit solchen bezüglich der Staatstätigkeit als irrational bewerteten Momenten vereinbaren läßt. "Der mangelnde Mut und die mangelnde Fähigkeit der Länder, ihre Individualität auszuleben, und ihre gleichwohl bestehende Abneigung, Aufgaben an den Bund abzugeben, lassen sie immer mehr zum Instrument der gemeinsamen Einrichtung greifen" (Hans Zacher[121]).

b) "Wahrung" der Einheitlichkeit im Rechts-, Wirtschafts- und Sozialleben.

Im Grundgesetz ist die "Wahrung" der Rechts- und Wirtschaftseinheit und der Einheitlichkeit im Sozialleben[122] im Bereich der Erfüllung der Landesaufgaben nicht angesprochen. Die Verfassung erwähnt jene Einheitlichkeit nur im Rahmen der Bedarfsgesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG) und (früher) des Beteiligungsverhältnisses an der Einkommensteuer und Körperschaftssteuer (Art. 106 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 a.F. GG). Die Länder scheinen demgemäß die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben an ihren eigenen Bedürfnissen und Interessen ausrichten zu können. Indes haben soziale und wirtschaftliche Gegebenheiten in der Gegenwart einen starken einheitsgebietenden Effekt. Ein Richter des Bundesverfassungsgerichts und nach eigenem Bekunden "engagierter Föderalist"[123] bemerkt[124] im Hinblik auf spezielle Sachbereiche wie etwa Schul- und Erziehungswesen, Ordnungsverwaltung, Steuererhebung, Raum-

---

121 in: NAWIASKY, Komm., Einl. IV RN. 63

122 Begriffsprägung in: BVerfG, Urt. v. 29.11.1961 - 1 BvR 758/57 -, BVerfGE 13 S. 230 - 236, S. 233

123 GEIGER, Struktur S. 35

124 a.a.O. S. 15

ordnung und gesetzesfreie Verwaltung, es gehe nicht an, daß die Länder bei deren Regelung "auf ihrem aus der Kompetenz fließenden Rechte beharren, unabhängig voneinander je nach ihrer eigenen Entscheidung über die relativ beste Ordnung für ihren Bereich zu bestimmen". Er empfiehlt deshalb die "Angleichung" im Vereinbarungswege.[125]

Die Sachzwänge zu solcher Vereinheitlichung sind insbesondere folgende:

(1) Der idealtypische Bürger der modernen Industriegesellschaft, der die Vorteile des Bundesstaatsprinzips nicht kennt oder nicht zu schätzen weiß, denkt "einheitsstaatlich".[126] Er hat kein Verständnis dafür, in einem Land geringere Leistungen zu erhalten als in einem andern; ebensowenig billigt er unterschiedliche Rechtsregeln oder Verwaltungsweisen von Land zu Land.[127] Er fordert überall den gleichen Standard und gleiche Modalitäten ("Komfort und Konformität"[128]). Diese Ansprüche wirken mit den Tendenzen zur Schaffung des sozialen Wohlfahrtsstaats in die gleiche Richtung. Da differenzierte Bundesstaatlichkeit die Kritik dieses Bürgers herausfordert, besteht für die Länder, die aus eigenem Interesse Ansatzpunkte für eine solche Kritik vermeiden wollen, ein Anreiz, Unterschiedlichkeiten zu vermeiden.[129]

---

125 a.a.O. S. 15/16

126 Vgl. FORSTHOFF, VerwR I S. 551 ("föderativer Aufbau" im Widerspruch zur Realität der "zentralistisch strukturierten Gesellschaft"); KÖTTGEN, OLG Celle-Festschr. S. 86; SCHAEDER, Struktur S. 90; HEMPEL, Bundesstaat S. 211; GRAWERT, Verw.abk. S. 23; KISKER, Koop. S. 112

127 Vgl. auch GEIGER, Föderalismus S. 25

128 LOEWENSTEIN, VerfR d. USA S. 126

129 Instruktiv hierzu KNOKE, KMK S. 73

(2) Die Rechtseinheit im Bundesgebiet trägt zur Effektivität der Staatsgewalt bei.[130] Gleiche Rechtsregeln in den Ländern erleichtern Familien den Wohnsitzwechsel und verbessern die Freizügigkeit. Sie ermöglichen die schnellere Ermittlung des maßgeblichen Rechts und fördern die Ausbildung des juristischen Nachwuchses und die Rechtskenntnis. Sie vereinfachen die Wahrnehmung von Rechtsangelegenheiten etwa durch bundesweite Unternehmen oder durch Rechtsanwälte und Notare bei Angelegenheiten und Mandanten aus mehreren Ländern. Gleiche Normen in den Ländern können eher für eine gerechte Regelung sorgen. Wenn etwa die in einem Land erworbene Befähigung zum Richteramt überall gilt (§ 6 Abs. 2 DRiG), so vermag eine bundeseinheitliche Prüfungsordnung eher gleiche und damit gerechte Zugangsmöglichkeiten zu schaffen.[131]

(3) Sieht man wirtschaftliche Vorgänge von grundsätzlicher Bedeutung auf den Landesbereich begrenzt, so sind sie nicht mehr ausreichend erfaßbar und steuerbar.[132] Selbst eine regionale Wirtschaftspolitik bedarf nach Wagener[133] zur optimalen Einbeziehung der maßgeblichen Faktoren eines Bevölkerungsbereichs von mindestens zehn Millionen Einwohnern. Infolge der Ausweitung des Verkehrs ist die konsumnahe Lagerhaltung weitgehend abgebaut;[134] die Güter können schnell und ohne Qualitätsverlust überall hin transportiert werden. Ländergrenzen durchschneiden einheitliche Wirtschaftsräume, beispielsweise im

---

130 Vgl. GYGI, Planung II S. 131

131 ULMER, JuS 1969 S. 500

132 Vgl. BADENHOOP, HWO Sp. 1066

133 Verwaltung S. 459/60 und Übersicht 49 (nach S. 482)

134 WAGENER, a.a.O. S. 36

Rhein-Neckar-Gebiet, im Raum Hamburg - Lübeck[135], im Raum Bremen - Unterweser - Wilhelmshaven und im Raum Braunschweig - Hannover - Bielefeld[136]. Die Verflechtung und Konzentration der Wirtschaft, die Interdependenzen zwischen Wirtschaftsräumen erfordern eine über das einzelne Land hinausgehende Sicht. Einheitliche Ausbildungs- und Prüfungsordnungen dienen der Freizügigkeit[137] und Vertiefung der Ausbildung des Nachwuchses und bieten bessere Zugangsmöglichkeiten zu Gewerben in allen Ländern.

(4) Der Staat, insbesondere Regierung und Verwaltung, können sich nicht mehr damit begnügen, auf wechselnde Lagen und Bedürfnisse zu reagieren, also die Zukunft als "Fortsetzung der Gegenwart"[138] anzusehen, sondern müssen planen. Es bedarf der Zielsetzungen für eine weitere Zukunft, damit der hohe Einsatz des modernen Staates an Aufwendungen und Gütern nicht fehlgeleitet wird, damit also die bestehenden Verhältnisse erhalten und verbessert werden. Jede Planung beginnt mit einer Erfahrungsauswertung und Datenermittlung[139]; es müssen die Strukturen und Faktoren erfaßt werden, von denen die "Zukunft" abhängt. Die Interdependenzen beispielsweise von Sozialgestaltungen in verschiedenen Ländern, die einheitlicher Ausrichtung bedürfen, ferner von Einwirkungen verschiedener Länder auf die Wirtschaft im einheitlichen Wirtschaftsraum Bundesrepublik erfordern bundesweite Erfahrungsauswertung und Datenermittlung; entsprechende Planun-

---

135 Vgl. Ulrich BECKER, Staatskanzlei S. 315

136 Vgl. F.A.Z. vom 9.10.1970, S. 2

137 Th. ESCHENBURG, in: "Der Spiegel" vom 17.2. 1969, S. 48

138 ELLWEIN, Politik S. 10

139 ELLWEIN, a.a.O. S. 36, 38

gen müssen zentral für das Bundesgebiet erfolgen.[140] "Sinnvolle Planungsregionen können die oft zufälligen Landesgrenzen nicht berücksichtigen" (Ellwein[141]). Der moderne Planungs- und Lenkungsstaat bewirkt, daß "staatliche Aufgaben heute überwiegend zu Gesamtaufgaben geworden sind"[142].

(5) Endlich können sich Sachzwänge zu einem koordinierten Vorgehen der Länder daraus ergeben, daß immer mehr innere Angelegenheiten der Staaten zum Gegenstand der Außenpolitik gemacht werden.[143] Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes (Art. 32 Abs. 1 GG). Wieweit sich dabei die innerstaatliche Kompetenzverteilung auswirkt, ist noch wenig geklärt. Im sog. Lindauer Abkommen[144] haben sich Bund und Länder auf ein bestimmtes gemeinsames Vorgehen geeinigt. Die "Beteiligung" der Länder an der Auswärtigen Gewalt kann zwangsläufig nur einheitlich sein. Das soll an zwei wichtigen Bereichen, dem Kulturbereich und dem Umweltschutz, aufgezeigt werden.

(a) In den kulturellen Beziehungen zum Ausland hat sich ein Zusammenwirken von Bund und Ländern in arbeitsteiliger Kooperation von Auswärtigem Amt, Kultusminister-Konferenz[145] und Ministerpräsidenten-

---

140 Vgl. GYGI, Planung II S. 132; ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 494; ELLWEIN, a.a.O. S. 49; SCHAEDER, Struktur S. 90; BADENHOOP, HWO Sp. 1066

141 A.a.O. S. 56. - Vgl. auch dens., Einführung S. 138

142 HESSE, Festschr. f. Gebh. MÜLLER S. 141

143 Vgl. etwa Hans SCHNEIDER, EvStLex Sp. 2210/11; HIRSCH, Kulturhoheit S. 13

144 vom 23./25.10.1957 - 14.11.1957 (abgedr. bei MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Art. 32 RN. 45)

145 S. etwa Beschl. der KMK über "Zuständigkeiten des Auswärtigen Amtes und der KMK für die Schulen im Ausland" vom 27./28.10.1950 i.d.F. vom 4.2.1965 (GMBl S. 74). - S. ferner Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 187, 192; 1967/68 S. 305

Konferenz herausgebildet. So sieht beispielsweise der Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit vom 22. Januar 1963[146] unter anderem die Ausführung eines Programms auf kulturellem Gebiet vor. Das Auswärtige Amt forderte 1963 die Ministerpräsidenten-Konferenz auf, für die regelmäßigen Zusammenkünfte mit dem französischen Erziehungsminister[147] eine Persönlichkeit vorzuschlagen.[148] Die Konferenz benannte den Ministerpräsidenten eines Landes, der sodann von der Bundesregierung bestellt wurde.[149] Nach Hirsch bedeutet diese Vertretung der Bundesrepublik "eine Etikettierung der allen Ländern gemeinsamen Ansichten als Auffassung der Bundesregierung"[150]. Diese Praxis ist im Jahre 1969 in einer Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen[151] fixiert worden.[152] - Die Kultusminister-Konferenz "vertritt" die Bundesrepublik im Internationalen Erziehungsbüro in Genf[153] und in den Bildungsgremien des Europarats.[154] Auf europäischen Erziehungsminister-Konferenzen trat der Präsident der Kultusminister-Konferenz als deutscher "Vertreter" und "Delegationslei-

---

146 BGBl II S. 705

147 a.a.O. sub I 3 a

148 Vgl. von MEIBOM, NJW 1969 S. 1518; HIRSCH, Kulturhoheit S. 94

149 Von MEIBOM, a.a.O.; HIRSCH, a.a.O.; OPPERMANN, Bildung S. 536; GLUM, Struktur S. 132

150 Kulturhoheit S. 95

151 vom 6.2.1969 (Bundesanzeiger vom 21.6.1969, S. 1)

152 S. zur heutigen Praxis Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 293

153 Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 213; 1967/68 S. 291

154 Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 195; 1967/68 S. 285; OPPERMANN, Bildung S. 535

ter" auf.[155]

(b) Im Bereich des Umweltschutzes ist die Bundesrepublik Mitglied der Internationalen Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung[156]. Die Kommission setzt sich aus Delegationen der einzelnen Staaten zusammen (Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung[157]). In Deutschland ist die Behandlung der internationalen Probleme der Reinhaltung des Rheins und der Erarbeitung von Richtlinien für die deutsche Delegation Aufgabe der Deutschen Kommission zur Reinhaltung des Rheins (Art. 1 Abs. 2 des Statuts der Deutschen Kommission[158]). Nach Art. 6 Abs. 1 des Statuts setzt sich die deutsche Delegation aus zwei Delegierten des Bundes und zwei der Länder zusammen. Vorsitzender der Deutschen Kommission ist der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Länder zur Reinhaltung des Rheins (Art. 5 des Statuts). In dieser Arbeitsgemeinschaft wirken die im Niederschlagsgebiet des Rheins liegenden Länder zusammen, "um die Verschmutzung des Rheins und seiner Nebenflüsse wirksam zu bekämpfen" (Ziff. 1 des Statuts der Arbeitsgemeinschaft[159]). Die Arbeitsgemeinschaft ist eine besondere Organisation[160] neben der "Länderarbeitsgemeinschaft Wasser"[161], in der alle Län-

---

155 Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 197, 213; GLUM, Struktur S. 81. - Weitere Beispiele bei HIRSCH, Kulturhoheit S. 59 - 61

156 Vereinbarung über die Kommission vom 29.4.1963 zwischen der BRD, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und der Schweiz

157 S. Fußn. 156

158 vom 19.11.1963 (maschinenschr. vervielfältigt)

159 vom 1.1.1963 (maschinenschr. vervielfältigt)

160 Eine weitere besondere Arbeitsgemeinschaft besteht für die Weser (Statut vom 1.4.1964)

161 Statut vom 1.7.1965 (maschinenschr. vervielfältigt)

der vertreten sind.

Diese Sachzwänge zu einer Vereinheitlichung der Staatstätigkeit der Länder finden organisatorisch ihren Niederschlag vornehmlich in vielfältigen Verbindungen auf Regierungs- und Ministerialebene; eine Reihe von Gremien wurde schon erwähnt. Ein Zusammenwirken der Parlamente erscheint infolge ihrer Schwerbeweglichkeit praktisch ausgeschlossen. Eine nur regionale Koordinierungsaufgabe auf Parlamentsebene hat der Norddeutsche Parlamentsrat, ein gemeinsamer Ausschuß der Landtage von Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (§§ 1, 2 der Geschäftsordnung[162]). Der Rat ist durch Übereinkommen allein der Landtage gegründet worden. Er ist Ausdruck der besonders engen Beziehungen der norddeutschen Küstenländer mit vielfachen gemeinsamen Interessen; so sehen beispielsweise Hamburg und Bremen in einer Angleichung und Erschließung des Umlandes in den leistungsschwachen Flächenstaaten eine Voraussetzung der eigenen Politik.[163] Die Zusammenarbeit der Regierungen ist in mehreren ständigen Konferenzen institutionalisiert[164], die ihrerseits wieder Arbeitsgemeinschaften ("Ausschüsse", "Arbeits-

---

162 Die GeschO liegt z. Zt. nur im Entwurf des Geschäftsordnungsausschusses des Rates vom 18.12. 1970 vor (Norddeutscher Parlamentsrat, Vorlage 1, Anlage 1); sie ist nur wegen Uneinigkeit über die Abstimmungsmodalitäten in den Ausschüssen noch nicht vom Rat beschlossen (Mitteilung des Sekretariats des Rates an den Verf. vom 10.3.1971)

163 MinPräs. DIEDERICHS, in: LoccProt 3/1968 S. 64

164 Eine Zusammenstellung - die "nichtamtlichen Charakter" hat (Mitteilung des BRates an den Verf.) - enthält die Liste "Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften usw. der Fachressorts der Bundesländer", hrsg. vom Bundesrat - Ausschuß für Innere Angelegenheiten - (photovervielfältigt), Stand: 1.7.1962 (zit.: BRat-Liste)

kreise") haben[165]. Ein genauer Überblick über diese in der vielbeklagten "grauen Zone"[166] stattfindende Tätigkeit läßt sich kaum gewinnen. Das liegt einmal an der weiten Verzweigung der Gremien - die Wirtschaftsminister-Konferenz etwa hat einundvierzig Ausschüsse und einen Sonderausschuß[167], der der Verkehrsminister-Konferenz zugehörige Fachausschuß "Kraftfahrzeugverkehr" vierzig Unterausschüsse[168] - und zum anderen an der unzureichenden Veröffentlichungspraxis; allein die "Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland"[169] gibt alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht heraus[170] und veröffentlicht einen Teil ihrer Beschlüsse in einer amtlichen Sammlung. Neben diesen ständigen Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften werden auch ad hoc-Gremien gebildet, zum Beispiel zum Entwerfen von Modellgesetzen. Die Pressegesetze von neun Ländern beruhen auf einem solchen Modell[171]; ein anderes Gremium hat den Entwurf eines Wassergesetzes vorgelegt[172]; auf gleiche

---

165 Zusammenstellung in der BRat-Liste (s. Fußn. 164)

166 Werner WEBER, VVDStRL 16 S. 245. - Vgl. auch SCUPIN, VVDStRL 16 S. 261; A. SCHÜLE, Koalitionsvereinbar S. 14/15; WAGNER, Eur. Gemeinsch. S. 229/30

167 BRat-Liste S. 14 - 16 (s. Fußn. 164)

168 BRat-Liste S. 13

169 BRat-Liste S. 5; GeschO vom 19.11.1955 (photovervielfältigt), zit.: KMK-GeschO

170 Kulturpolitik der Länder, zuletzt 1969 für die Jahre 1967/68

171 Vgl. Beschl. der Innenminister-Konferenz vom 10.1.1963; s. GROSS, NJW 1966 S. 1489; RUDOLF, Presse S. 607 sub 2

172 mitgeteilt in: BGH, Urt. vom 5.4.1968 - V ZR 228/64 -, NJW 1968 S. 1284 - 1285, S. 1285

Weise ist eine "Musterbauordnung" entstanden[173]. Sondergremien bestehen für spezielle regionale Sachgebiete, so für die Raumordnungsplanung der Landesplanungsrat Hamburg - Schleswig-Holstein.[174]

4) Überregionalität von Landesaufgaben.

Das Prinzip der Überregionalität, das häufig angeführt[175], aber noch nicht untersucht[176] oder begrifflich näher bestimmt[177] worden ist, wohnt solchen Aufgaben inne, die ein Land nicht allein erfüllen kann.[178] Dieses Unvermögen kann darauf beruhen, daß das Land allein die Effektivität der Erfüllung nicht erreichen kann.[179] Überregional in diesem weiten Sinne sind also auch die bislang behandelten Aufgabenbereiche; sie wurden ja in der Weise

---

173 Vgl. HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 37 Fußn. 106

174 Vgl. HAARMANN, DVBl 1966 S. 293

175 Vgl. BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 - 2 BvG 1, 2/60 -, BVerfGE 12 S. 205 - 264, S. 242 ("Überregionale Aufgabe nationaler Repräsentation nach innen"), S. 251 ("physikalische 'Überregionalität' der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen", "finanziell bedingte 'Überregionalität' der Veranstaltung von Fernsehsendungen"); Urt. v. 18.7.1967 - 2 BvF 3/62 u.a. -, BVerfGE 22 S. 180 - 220, S. 217 ("Bestrebungen auf dem Gebiete der Jugendhilfe mit eindeutig überregionalem Charakter"); MEYERS, Struktur S. 46/47; MAUNZ, Kulturhoheit S. 8/9; STOLTENBERG, ZRP 1969 S. 187, 188; OPPERMANN, Bildung S. 530 ("überregionale Bildungsverwaltung"); ders., KulturVerwR S. 565 ("überregionale Kulturverwaltung"); GLUM, Struktur S. 74; Hans RUPP, LoccProt 32/1967 S. 9; KERN-ROXIN, StrafverfR § 10 A I 3, S. 35; Präambel der KMK-GeschO

176 Vgl. GRUSON, Bedürfniskompetenz S. 82

177 Vgl. aber Hans RUPP, a.a.O. ("überregional, d. h. über das hinaus, was ein Land allein tun kann")

178 Vgl. RUPP, a.a.O.

179 Ähnlich auch BVerfG, Urt. v. 18.7.1967, a.a.O. (Fußn. 175)

gekennzeichnet, daß die bundesstaatliche Dezentralisation die Effektivität ihrer Erfüllung nicht zuläßt und die Länder deshalb zusammenwirken. Als überregional sind weiterhin solche Aufgaben anzusehen, die ein Land zwar effektiv auf sein Gebiet bezogen erfüllen kann, deren Regelung aber Auswirkungen auf andere Länder hat. Art. 72 Abs. 2 GG zählt entsprechende Fälle auf.[180] Es kann sich etwa um Reformen handeln, die zwar bisherige Zustände in dem betreffenden Land verbessern, die aber gleichwohl Störungen[181] etwa des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Homogenität des deutschen Schulwesens bedeuten. So bemerkt Hans Peters[182] zutreffend, "manche Reformen, und zwar gerade die wichtigeren und weitertragenden, (könnten) auch in einem Land nur durchgeführt werden, wenn die anderen Länder mittun". Angleichung und Reform des Schul- und Hochschulwesens, wie sie allgemein gefordert werden, können "ungeachtet aller begrüßenswerten Initiativen einzelner Länder nur im Zusammenwirken aller Länder gefunden werden" (Erklärung der Kultusminister-Konferenz[183]); nur dieses Zusammenwirken macht "den Bildungsföderalismus erträglich und bewahrt ihn vor dem Abgleiten ins 'Schulchaos'" (Oppermann[184]). Durch grundlegende Änderungen in einzelnen Ländern können auch bestimmte Regelungen präjudiziert werden, weil sie andere Länder zur Übernahme oder Angleichung zum Zwecke der Wiederherstellung einheitlicher Verhältnisse zwingen können. Nichtkoordinierte Maßnahmen können zu derartigen Störungen in anderen Ländern führen, daß sie

---

180 Vgl. GRUSON, a.a.O. S. 42

181 Vgl. GRUSON, a.a.O. S. 42/43

182 Aufsätze S. 80 (zur Hochschulreform)

183 vom 19.1.1968 (Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 357)

184 Bildung S. 495. - Vgl. ferner S. 530

geradezu die Verpflichtung zur Bundestreue verletzen, etwa Maßnahmen, die zu einem erheblichen Gefälle in der Beamtenbesoldung führen.[185] Andere Regelungen können geradezu ins Leere fallen; so etwa wenn ein Land verschärft gegen illegal sich aufhaltende Ausländer vorgeht und diese in andere Länder ausweichen[186]. Unter diesem Aspekt ist es gerechtfertigt, wenn Bayer[187] die Ressortminister-Konferenzen "bundesfreundliche Institutionen" nennt.

185 S. dazu jetzt Art. 74 a n.F. GG (BGBl 1971 S. 206)

186 Vgl. hierzu: "Innenminister der Länder: Keinesfalls eine 'Türkenjagd'", F.A.Z. vom 3.3.1971, S. 5

187 Bundestreue S. 82

Zweiter Teil.

Der Gegenstand der Untersuchung: Begriff und rechtliche Erscheinungsformen.

Um den Gegenstand der Untersuchung einer verfassungsrechtlichen Prüfung zuführen zu können, muß er begrifflich bestimmt sein (Erster Abschnitt) und in seinen rechtlichen Erscheinungsformen erkannt werden (Zweiter Abschnitt).

Erster Abschnitt.

Der Begriff der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene.

I. Begriffsbildung und Begriffsbestimmung in Rechtsprechung und Schrifttum, insbesondere der Typus "Gemeinschaftseinrichtung".

Das Schrifttum unter der Reichsverfassung von 1871 kannte keinen einheitlichen Begriff für das vertragsmäßige organisatorische Zusammengehen der Gliedstaaten. Heinrich Triepel unterschied - offenbar im Anschluß an die völkerrechtliche Terminologie - "Organgemeinschaften"[188], bei denen Gliedstaaten gemeinsame Organe zur Erfüllung von Regie-

188 Reichsaufsicht S. 291

rungs- und Verwaltungsaufgaben bilden. "Verwaltungsanschlüsse"[189], bei denen ein Gliedstaat die Ausübung von Hoheitsrechten auf einen anderen Staat überträgt, und "korporative Verbände"[190], die Verwaltungsaufgaben für die in ihnen mitgliedschaftlich vereinigten Gliedstaaten erfüllen. Dieser - soweit ersichtlich - erste Versuch einer Systematisierung richtet die Einteilung also daran aus, ob zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe ein gemeinsames Organ oder ein Organ eines der beteiligten Länder vorhanden ist. Triepel hat die "korporativen Verbänden" aus den "Organgemeinschaften" nur deshalb ausgegliedert, weil - wie er meinte - jene nach der Verfassung von '87' unmittelbar ohne Einschaltung der Gliedstaaten der Reichsaufsicht unterlagen[191]; dieser Einteilungsgesichtspunkt ist heute unbrauchbar. Die Begriffsbildung ist wenig ergiebig, weil sie einmal auf die Funktion des Organs - unter "Verwaltung" wurde im übrigen Rechtsprechung mitverstanden[192] - abstellt; die organisatorische Begriffsbildung müßte jedoch alle staatlichen Funktionen umfassen. Zum andern berücksichtigt sie das Moment der Zuständigkeitsübertragung, die infolge der Mitbestimmung der Vertragspartner - wenn auch in anderer Form - auch bei der "Organgemeinschaft" vorliegt. Im übrigen Schrifttum wurde ebenfalls von Gemeinschaften und Anschlüssen, und zwar unter Hinzufügung der jeweiligen Funktion, gesprochen.[193]

---

189 a.a.O. S. 292

190 a.a.O. S. 295

191 Vgl. hierzu NEUBER, Vollziehungsgem. S. 52

192 TRIEPEL, a.a.O. S. 294; LABAND, StaatsR IV S. 29 Fußn. 1. - Das bemerkt auch NEUBER, a.a.O. S. 38

193 Vgl. etwa LABAND, StaatsR III S. 397

Das Schrifttum der Weimarer Zeit verwandte die Begriffe "Verwaltungsgemeinschaften" und "Gerichtsgemeinschaften",[194] worunter nun begrifflich auch "Anschlüsse" fielen[195]. Medicus[196] definierte die Verwaltungsgemeinschaften nichtssagend als "Einrichtungen, die (mehrere) Verwaltungsträger gemeinsam unterhalten". Die vorgenannten Arten faßte erstmals Neuber[197] unter dem Begriff "Vollziehungsgemeinschaft" zusammen und definierte ihn als "öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen Ländern, durch das Länderorganen der Justiz oder Verwaltung eine Zuständigkeit für das Gebiet mehrer Länder verliehen wird"[198]. Die Begriffsbestimmung ist nicht frei von Mängeln. Ein Rechtsverhältnis[199] kann nicht die Zuständigkeit eines Organs begründen, sondern nur in gegenseitigen Rechten und Pflichten bestehen. Zudem ist - wie schon bei Triepel - die Einbeziehung der Funktion unbrauchbar.

Rechtsprechung[200] und Schrifttum[201] unter dem

---

194 Vgl. BÜHLER, HdbDStR I S. 696; MEDICUS, JöR 20 S. 114; DERNEDDE, ZgesStW 98 S. 368; RMin. d. Innern, in: Länderkonferenz, Beratungsunterlagen S. 72. - KERN (HdbDStR II S. 498) nennt gemeinsame Gerichte "Kondominatsgerichte".

195 BÜHLER, a.a.O.; RMin. d. Innern, a.a.O. - NEUBER (Vollziehungsgemeinsch. S. 50) und Otto MAYER (VerwR II S. 382 Fußn. 3) behielten die Unterscheidung bei, während DERNEDDE (a.a.O.) umgekehrt nur die Anschlüsse als Verwaltungsgemeinschaften bezeichnete.

196 a.a.O.

197 Vollziehungsgem. S. 32

198 a.a.O. S. 49

199 Vgl. zum Begriff etwa H. J. WOLFF, VerwR I § 32 V a

200 BVerwG, Urt. v. 5.11.1965 - VII C 119.64 -, BVerwGE 22 S. 299 - 311, S. 306; BayVGH, Urt. v. 11.6.1964 - 198 VIII 63 -, ZDF-Schriftenreihe IV S. 33 - 67, S. 60 ("gemeinsame Einrichtung")

201 KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 145, 11 S. 306; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 22; LERCHE, Gutachten

Grundgesetz fassen das organisatorische Zusammengehen der Länder einhellig[202] als "Gemeinschaftseinrichtung" (gleichbedeutend: "gemeinsame Einrichtung"[203]) zusammen. Der Begriff taucht erstmals in Art. 180 der bayerischen Verfassung vom 2. Dezember 1946 auf ("deutsche Gemeinschaftseinrichtungen mehrerer Staaten oder Zonen") und wird von Köttgen[204] ins Schrifttum eingeführt. Was unter dem Begriff zu verstehen ist, wird freilich nirgends gesagt.

Allein[205] Bergdolt[206] hat sich um eine Begriffsbestimmung bemüht. Er definiert Gemeinschaftseinrichtungen als "besondere staatliche Organe mit legislativen, exekutiven oder richterlichen Aufgaben, die ihr Dasein auf den Willen mehrerer Länder zurückführen"[207]. Damit wird der Begriff jedoch nicht er-

---

S. 2; KISKER, JuS 1969 S. 466; JAGENLAUF, Gem.-einr. S. 6 - 15; FAHR, Rechtsgrundlagen S. 17/18; Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 157; HESSE, Festschr. f. Gebh. MÜLLER S. 151; GROSS, NJW 1967 S. 1003; OPPERMANN, KulturVerwR S. 587; GRAWERT, Verw.abk. S. 226; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 197; KEWENIG, AöR 93 S. 453; HIRSCH-MÜLLER, Konferenzen S. 64; RUDOLF, VölkerR S. 116; H. H. RUPP, NJW 1970 S. 359; GAWIN, KMK S. 34; HAMANN-LENZ, GG, Art. 32 Anm. B 5; HEMPEL, Bundesstaat S. 31; ZACHER, BayVBl 1971 S. 375

202 SCHAUMANN (VVDStRL 19 S. 112 - 116) spricht von "zwischenstaatlichen Institutionen". Indes geht der Begriff der Institution über den der Organisation noch hinaus und ist allzu gehaltsarm. Vgl. dazu Herb. KRÜGER, AStL S. 176; H. J. WOLFF, VerwR II § 71 I c

203 BVerwG, a.a.O.; KRAPP, Ländereinrichtungen S. 49 Fußn. 2; GRASSL, Staatsverträge S. 84; BayVGH, a.a.O.

204 JöR N.F. 3 S. 145

205 FAHR (Rechtsgrundlagen S. 17/18) übernimmt NEUBERs (s. Fußn. 198) Begriffsbestimmung; GAWIN (KMK S. 34 - 35) übernimmt im wesentlichen MEDICUS' (s. Fußn. 196) Begriffsbestimmung.

206 Gemeinsch.einr. S. 24 - 40

207 a.a.O. S. 40. - Das zusätzliche Begriffsmerkmal "Erstreckung der Zuständigkeit auf das Gebiet der Bundesrepublik" beruht darauf, daß BERGDOLT nur solche Gemeinsch.einr. behandelt, die auf "Bundesebene" liegen; a.a.O. S. 39/40

hellt. Die Gleichsetzung von "Einrichtung" und "Organ"[208] hätte einer Erläuterung bedurft, zumal das Grundgesetz in Art. 130 Abs. 1 "der Verwaltung dienende Einrichtungen" und als deren Unterfall[209] "Verwaltungsorgane" kennt. Die Einbeziehung der staatlichen Funktionen erübrigt sich, da es sich ohnehin um "staatliche" Organe handeln soll, die notwendig in das Gewaltengliederungsschema einzuordnen sind. Der "Wille" mehrerer Länder endlich ist organisationsrechtlich nicht faßbar.

Im übrigen Schrifttum findet sich keine Begriffsbestimmung. Gleichwohl scheinen die Autoren bestimmte Vorstellungen mit dem Begriff zu verbinden.

So spricht Köttgen[210] bei Landeseinrichtungen, die anderen Ländern "Möglichkeiten einer Beteiligung" bieten, von de facto-Gemeinschaftseinrichtungen, weil solche Beteiligung den "Status" der Einrichtung nicht berühre. Andere bezeichnen solche Einrichtungen als "interne"[211] - also "echte" - oder "verdeckte"[212] Gemeinschaftseinrichtungen. Kölble[213] unterscheidet "zusammengelegte" und "echte gemeinschaftliche" Einrichtungen; jene seien Einrichtungen, die "aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis" zusammengelegt worden seien, während diese "freischwebende Organisationen außerhalb der Organisation der einzelnen Länder" seien als "Träger eigener Zuständigkeiten". Hempel[214] bezeichnet Einrichtungen

---

208 a.a.O. S. 24 sub B

209 Ebenso MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 130 RN. 6

210 JöR N.F. 3 S. 144/145

211 So etwa JAGENLAUF, Gemeinsch.einr. S. 8

212 GRAWERT, Verw.abk. S. 226

213 NJW 1962 S. 1081, 1082

214 Bundesstaat S. 31

als gemeinschaftlich, die "die Trägerzuständigkeiten der Vertragspartner uno actu" ausüben, "ss daß die Wahrnehmungszuständigkeit nicht jedem der Vertragspartner jeweils gesondert zugerechnet werden kann"; solche Einrichtungen seien etwa gemeinsame Fernsehanstalten[215], die dasselbe Programm für mehrere Länder ausstrahlen, nicht aber Einrichtungen, bei denen ein Land als Delegant Zuständigkeiten zur treuhänderischen Wahrnehmung auf ein anderes Land übertrage[216], wie dies bei der Filmbewertungsstelle Wiesbaden der Fall sei[217]. Jagenlauf[218] rechnet die Ressortminister-Konferenzen zu den Gemeinschaftseinrichtungen; sie seien deshalb Einrichtungen, weil ihr "Funktionsbereich" und ihre Geschäftsordnung festgelegt seien[219] (was allerdings nicht zutrifft, weil die Konferenzen bis auf eine Ausnahme keine Geschäftsordnung haben[220]). Dagegen meint Hans Rupp[221], die Konferenzen seien weder Einrichtungen noch "Länderorgane". Die Beispiele für derartige Unstimmigkeiten ließen sich beliebig vermehren.

Gegen die Verwendung eines Terminus "Gemeinschaftseinrichtung" ist nichts einzuwenden. Er bedarf dann freilich einer begrifflichen Klärung, weil

---

215 HEMPEL, a.a.O.

216 a.a.O.

217 a.a.O. S. 26, 28

218 a.a.O. S. 7. - Ebenso - ohne Begründung - GAWIN, KMK S. 5, 15; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 58; KNÖPFLE, Staatskanzlei S. 56; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 55 sub IX; KISKER, Kooperat. S. 170

219 a.a.O. S. 8

220 KUNZE, Föderalismus S. 116. - Nur die KMK hat eine GeschO

221 ,LoccProt 32/1967 S. 11. - Vgl. auch LINDEMANN, Grundgesetz S. 55 ("nur lose Einrichtung")

der Begriff "Einrichtung" weder allein noch in der adjektivischen Form eindeutig ist.

Die einzige Monographie zum geltenden Organisationsrecht sieht die "Einrichtung" nicht als Organisationsform, sondern als Gegenbegriff zur Bildung und Errichtung, versteht also Einrichtung als bestimmten Teilvorgang während des (dynamischen) Organisierens.[222] Walter Jellinek[223] und Hans J. Wolff[224] bezeichnen die nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalt als Einrichtung; in diesem Sinne wird der Begriff im allgemeinen - allerdings nicht von denen, die den Terminus "Gemeinschaftseinrichtung" gebrauchen - verstanden und auch vom Gesetzgeber verwandt[225] (ausdrücklich etwa in § 14 nwLOG[226]). Ähnlich benennt Mosler[227] "instrumentalisierte" - gemeint sind anstaltlich strukturierte - Organisationen des Völkerrechts "Einrichtungen" im Gegensatz zu Verbänden des Völkerrechts. Noch enger werden von anderen nur die gemeindlichen nicht-rechtsfähigen Anstalten für Zwecke der Leistungsverwaltung als Einrichtungen aufgefaßt.[228] In einem weiten Sinne[229] verwendet Art. 130 Abs. 1 GG den Begriff der Einrichtung; Maunz[230] versteht darunter "jede be-

---

222 RASCH, Verw.organisation S. 98/99. In diesem Sinne auch H. J. WOLFF, VerwR II § 74 IV, S. 52

223 VerwR S. 174

224 AfK 1963 S. 171, VerwR II § 98 II b a (S. 307) und § 93 II d (S. 260)

225 Vgl. H. J. WOLFF, AfK 1963 S. 152

226 (nw)Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung vom 10.7.1962 (GVBl S. 421). - Zu § 14 vgl. FLECK, GELLER-KLEINRAHM-FLECK Art. 77 Anm. 9 (S. 517)

227 WbVöR III S. 671 sub b

228 SCHOLZ, Einrichtungen S. 33, 215. - Vgl. auch JECHT, Anstalt S. 91; H. J. WOLFF, AfK 1963 S. 149

229 MAUNZ, a.a.O. (Fußn. 209)

230 a.a.O. - Vgl. auch MAUNZ, a.a.O. Art. 106 RN. 51, ferner auch HOLTKOTTEN, BK Art. 130 Anm. II b

hördliche Organisation von gewisser Selbständigkeit". Wie Absatz 3 der Bestimmung zeigt, fallen rechtsfähige Verwaltungseinheiten nicht unter den Begriff. Noch wenig geklärt ist der Begriff der Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG;[231] jedenfalls umfaßt er auch Gebilde mit völkerrechtlicher Rechts- und Handlungsfähigkeit. Die Geschäftsordnung des Bundesrates[232] kennt in ihrem organisatorischen (II.) Teil "Organe" und "Einrichtungen". Diese Einrichtungen des Bundesrates werden freilich im Schrifttum[233] ebenfalls als Organe bezeichnet.

Die Zusammenstellung der Begriffsinhalte läßt erkennen: der Begriff der Einrichtung ist organisationsrechtlich vieldeutig und verschwommen und wird zumeist "nur als Umschreibungsform für bewußt indifferent gehaltene Tatbestände"[234] gebraucht. Das zivilistisch anmutende Element der Gemeinschaftlichkeit ist in diesem Zusammenhang ebenfalls unklar; es bedeutet lediglich die Beteiligung Mehrerer. Der Begriff der Gemeinschaftseinrichtung wird aus Verlegenheit verwendet, weil Unklarheit darüber besteht, welche Erscheinungsformen in die Erörterung über das organisationsrechtliche Gebaren der Länder auf der "dritten Ebene" einzubeziehen sind und weil Unsicherheit in der Verwendung organisationsrechtlicher Begriffe besteht.

Nach alledem bleibt die Verwendung der "Gemeinschaftseinrichtung" als Typus, genauer: als empiri-

---

231 Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 24 Anm. III 5, S. 662 - 665; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 24 RN. 21

232 vom 1.7.1966 (BGBl I S. 437)

233 von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 52 Anm. III, S. 1034; MAUNZ, a.a.O. Art. 52 RN. 4

234 So treffend SCHOLZ, Einrichtungen S. 32

scher "Ganzheitstypus"[235]. Methodischer Ausgangspunkt zur typologischen Bestimmung des zu untersuchenden Gegenstandes ist eine bestimmte, häufig anzutreffende Erscheinungsform (etwa das gemeinsame Oberlandesgericht für die Länder A und B oder die gemeinsame Rundfunkanstalt der Länder C und D).[236] Die Erscheinungsformen enthalten bestimmte charakteristische Einzelzüge, typische Merkmale. Durch Vergleich der Erscheinungsformen und abstrahierende Typisierung werden die Elemente des Typus herausgestellt. Andere Erscheinungsformen werden dem so gewonnenen Typus "zugeordnet"[237], weil sie seinem Gesamtbild, nicht notwendig allen typischen Merkmalen mehr oder weniger entsprechen[238], ihm ähnlich erscheinen. Auf diese Weise wird schließlich der Untersuchungsgegenstand typisiert. Diese Methode, der Rechtsprechung und Schrifttum zur "Gemeinschaftseinrichtung" unausgesprochen anhängen, ist methodisch nicht schlechthin unzulässig, ja sogar manchmal der begrifflichen Methode überlegen[239], weil Begriffe leicht zu Gehaltlosigkeit und dazu neigen, an der Wirklichkeit vorbeizugehen und lebensvolle Zusammenhänge zu zerschneiden. Doch muß die typisierende Me-

---

235 Vgl. LARENZ, Methodenlehre S. 424, 433. - Vgl. auch ZIPPELIUS, Festschr. f. ENGISCH, S. 227

236 Für das Völkerrecht ist diese typisierende Methode charakteristisch; vgl. etwa die begriffliche Bestimmung der "gemeinsamen Einrichtungen" als Unterfall der Verwaltungsgemeinschaften (Vorbilder: Grenzbahnhöfe, Flußkommissionen) bei NAWIASKY, WbVöR III S. 313/14. KUNZ (Staatenverb. S. 139) bezeichnet die Arten der Staatenverbindungen ausdrücklich als "empirische Typen".

237 Vgl. LARENZ, a.a.O. S. 440; H. J. WOLFF, Studium Generale 1952 S. 196; ZIPPELIUS, a.a.O. S. 230

238 LARENZ, a.a.O.; ZIPPELIUS, a.a.O. S. 224, 226

239 Vgl. H. J. WOLFF, a.a.O. S. 200; LARENZ, a.a.O. S. 445

thode im Einzelfall so exakt sein, daß eine rationale Nachprüfung der Ergebnisse möglich ist. Das Typisieren darf sich nicht in "fluktuierendem Beschreiben und Charakterisieren"[240] erschöpfen. Dies ist freilich in Rechtsprechung und Schrifttum bezüglich des Typus Gemeinschaftseinrichtung der Fall, da - wie oben gezeigt wurde - jeder in mehr oder weniger großem Ausmaß darunter etwas anderes versteht. Wegen der begrifflichen Vieldeutigkeit und typologischen Unergiebigkeit sollte diese Bezeichnung besser aufgegeben werden.

II. Bestimmung des Begriffs der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene.

Ein dem allgemeinen Organisationsrecht[241] entnommener Begriff, der nur einen Teilbereich der Organisation betrifft (wie etwa der der Einrichtung als nicht-rechtsfähiger Anstalt), kann zwar den zu behandelnden Gegenstand genau bestimmen. Doch ist das vertragliche Zusammenwirken der Länder in Ausübung ihrer Organisationsgewalt (rechtstheoretisch) nicht auf einzelne Formen und Vorgänge beschränkt, sondern erfaßt die gesamte Organisation. Die verfassungsrechtliche Würdigung ist aber nicht abhängig von den im Einzelfall gewählten Rechtsformen und der Ausgestaltung der Organisation. Ob eine Organisation anstaltlich oder verbandsmäßig organisiert wird oder ihr (Teil-)Rechtsfähigkeit verliehen wird, ist in erster Linie eine Frage der Rechtstechnik, die sich nach der zu erfüllenden Sach-Aufgabe richtet. Deshalb ist eine Beschränkung auf einzelne Organisationsformen

240 H. J. WOLFF, a.a.O. S. 197

241 Zum Begriff s. H. J. WOLFF, VerwR II § 71 IV b, S. 10/11

nicht angebracht. Der den Gegenstand der Untersuchung bestimmende Begriff muß also das Merkmal der Organisation enthalten (1).

Die Organisation jedes Landes bestimmen unter anderem Bundes-Organisationsnormen (-Organisationsentscheidungen) und solche des einzelnen Landes. Die einseitigen (imperativen) Organisationsnormen (-entscheidungen) scheiden aus der Untersuchung aus, weil sie die geschlossene Organisationseinheit des einzelnen Landes nicht verändern. Es geht hier also nur um solche Organisationsnormen (-entscheidungen), die die Geschlossenheit durchbrechen. Jede Veränderung in dieser besteht in einer Verbindung zu einer anderen Person (2).

Die Durchbrechung der Organisationseinheit kann das einzelne Land nicht erreichen. Die Verbindung muß daher auf einer anderen als der Landesebene erfolgen. Da sich die Untersuchung auf die Tätigkeit der Länder unter Ausschluß des Bundes beschränkt, wird das Merkmal der Länderebene hinzugefügt (3).

1) Das Merkmal "Organisation"

Wie im allgemeinen die organisationsrechtlichen Begriffe, so ist auch der grundlegende Begriff der Organisation wenig behandelt und geklärt. Die Schwierigkeit der Begriffsbestimmung beruht darauf, daß Verfassungen (z. B. Art. 77 der Verfassung Nordrhein-Westfalens) und Gesetze keinen eindeutigen und eigenen Begriff der Organisation kennen, vielmehr auf den Begriff der allgemeinen Staatslehre verweisen, und daß der Begriff hochgradig abstrakt und somit inhaltsarm ist. Ist eine normative Begriffsbestimmung nicht möglich, so kommt nur eine systematische in Betracht.

Der Begriff der Organisation ist eine Zweckschöpfung: durch Organisation wird der Staat[242] instand gesetzt, sachliche Tätigkeit zu entfalten,[243] denn diese kann realiter und effektiv nur von Menschen mit sächlichen Hilfsmitteln in vorbestimmter Weise durchgeführt werden.[244] Organisation ist alles, was jene sachliche Tätigkeit ermöglicht. Der Begriff ist also teleologisch bestimmt.[245] Da die staatliche Tätigkeit nicht an das Vorhandensein bestimmter natürlicher Personen gebunden (d. h. institutionalisiert) ist, faktisch handlungsfähig aber nur Personen sind, bedarf es eines zwischen Staat und Person(Organwalter) stehenden, mit Zuständigkeiten versehenen Subjekts, das es erlaubt, das Handeln des Organwalters auf diese Weise dem Staat zuzurechnen (Organ).[246] Das System der die Organe betreffenden Normen[247] (Entscheidungen) ist die Organisation. Organisation kann also mit der neueren, auf HansJ. Wolff zurückgehenden Lehre[248] bestimmt werden als das System der Rechtsnormen (Entscheidungen), die die institutionellen, eigenständigen[249]

---

242 im weiten Sinne: jede mit Hoheitsgewalt ausgestattete juristische Person

243 Vgl. STERN, HWO Sp. 1536; NAWIASKY, AStL II 1 S. 208 sub 7; BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 39

244 Vgl. DREIER, EvStLex Sp. 1425; BÖCKENFÖRDE, a.a.O. S. 32/33; ERMACORA, VVDStRL 16 S. 191

245 Hierzu allgemein FORSTHOFF, VerwR I § 9, S. 152

246 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 74 I a, e, S. 41/42; DREIER, a.a.O.

247 Als System von Rechtsnormen auch bei NAWIASKY, AStL II/1 S. 207 sub 4; H. J. WOLFF, VerwR II § 71 II b; ders., EvStLex Sp. 2198

248 H. J. WOLFF, a.a.O.; DREIER, a.a.O. Sp. 1424/25; POLLMANN, Repräsentation S. 88; OSSENBÜHL, Verw.vorschriften S. 481

249 "Eigenständig" heißt: das Verhalten wird ohne Zwischenschaltung einer weiteren organisatorischen Funktionseinheit dem Staat (dazu Fußn. 242) zugerechnet. S. dazu WAGNER, Eigenständigkeit S. 50; H. J. WOLFF, VerwR II § 74 I f 6, S. 46

Subjekte, deren Verhalten dem Staat zugerechnet wird, betreffen und ihre Zuständigkeiten regeln.[250]

2) Das Merkmal "Verbindung"

Im weiteren Sinne "verbunden" sind die Länder schon durch ihre Gliedstaatstellung im Bundesstaat, da diese eine auf Rechtsnormen beruhende rechtliche Verbindung und damit eine Bindung der Länder bewirkt.[251] Auch diese Verbindung ist organisiert; ihre Organe sind die Länder, die durch die in der Landesverfassung genannten Stellen (z. B. Regierungschef, Regierung) handeln. Diese Verbindung hat aber keine besonderen, arbeitsteilig funktionierenden Organe. Verbindung wird hier im engeren Sinne als durch Vertrag bewirkte rechtliche Verbindung verstanden. Nur der Vertrag kann besondere, arbeitsteilig funktionierende Organe schaffen. Da auf Länderebene im Zuständigkeitsbereich der Länder (Art. 30 GG) "Normgeber" oder sonst zum Erlaß von Entscheidungen zuständige Stellen fehlen, welche einseitig (imperativ) die Organisation regeln könnten[252] (es sei denn, Organe als organisatorische Verbindungen auf Länderebene haben selber solche Befugnisse[253]), ist der Vertrag das Mittel, gemeinsam die Organisationsgewalt auszuüben.[254] Jeder Vertrag bedeutet

---

250 Die Definitionen des Schrifttums gehen im einzelnen weit auseinander; vgl. die Definitionen bei KELSEN, Rechtslehre S. 289; ERMACORA, VVDStRL 16 S. 200; ders., AStL S. 878; RASCH, Verw.-organis. S. 2; KRAPP, Ländereinr. S. 33; Herb. KRÜGER, AStL S. 176; STERN, HWO Sp. 1537; NAWIASKY, AStL II/1 S. 206 - 208; BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 29, 39; Franz MAYER, EvStLex Sp. 1420 sub III; Poul MEYER, Verw.organis. S. 39/40

251 Vgl. KUNZ, Staatenverb. S. 2; BINDSCHEDLER, Eur. Einigung S. 17; ERMACORA, AStL S. 1165

252 Wegen der Zuständigkeit des Bundes s. unten S. 59

253 Dazu unten S. 71

254 Wie im Völkerrecht; vgl. etwa BINDSCHEDLER, a.a. O. S. 20; ERMACORA, AStL S. 1166

einmal eine Rechtsbindung zwischen den Parteien. Zum andern bewirkt der Inhalt des organisatorischen Vertrages eine gewisse Dauer der Beziehungen; ein Vertrag, bei der eine Organisation geschaffen wird, erschöpft sich nicht in einmaligem Austausch von Leistungen. Der gemeinsame Bestand an organisatorischen Regelungen bringt die Parteien eine gewisse Zeit in einen Zusammenhang. Der Begriff der organisatorischen Verbindung enthält also - wie der der völkerrechtlichen organisierten Staatenverbindungen[255] und der staatsorganisationsrechtlichen Organverbindungen[256] - das Element der rechtlichen Bindung und das der gewissen Dauer der Bindung infolge der Organisation. Eine organisatorische Verbindung ist also eine rechtlich notwendige, infolge der Organisation auf Dauer angelegte Beziehung.

Es liegt demnach keine organisatorische Verbindung vor, wenn in einem Vertrag lediglich organisatorische Fragen geregelt werden, die die Organisation jedes Partners betreffen (wie etwa im Beschluß der Justizminister-Konferenz über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft[257]). Ein solcher Vertrag bindet zwar die Parteien, läßt aber die Geschlossenheit ihrer Organisation unberührt; die im Vertrag geregelte Organisation verbindet die Parteien nicht. Der Vertrag schafft keine besonderen, arbeitsteilig funktionierenden Organe. Mithin scheiden aus der Untersuchung Verträge aus, die nur eine bundesweite Einheitlichkeit innerhalb des eigenen Orga-

---

255 Vgl. JAENICKE, HDSW IX S. 729 ("auf gewisse Dauer abzielende, rechtliche Bindung"); NAWIASKY, AStL II/2 S. 194; DAHM, VölkR II S. 3/4; BINDSCHEDLER, WbVöR II S. 70/71; KUNZ, Staatenverb. S. 2, 112

256 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 77 IV, S. 105; DREIER, EvStLex Sp. 1430

257 vom 13./15.10.1959 (nicht veröff.); vgl. Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 45 Nr. 55

nisationsbereichs der Vertragsparteien bewirken. Das Merkmal der Dauer der Beziehung schließt kurzfristige ad hoc-Konferenzen aus, die organisiert sein können und es in der Regel - wenn auch nur rudimentär - sind.

Der Begriff deckt sich nicht mit dem der völkerrechtlich organisierten Staatenverbindungen. Bei diesen handelt es sich um eine Sammelbezeichnung für einzelne empirische und rechtstheoretische Typen von Gebilden, die sich insbesondere im Laufe dieses Jahrhunderts in bestimmten Arten herausgebildet haben.[258] Der Ausdruck "organisierte Staatenverbindungen" dient also weniger der genauen begrifflichen Erfassung[259] als "der besseren gedanklichen Ordnung der vielfältigen Erscheinungsformen" (Jaenicke[260]). Der Begriff der Organverbindungen[261] schließlich ist weiter, da er auch schon gegenseitige Einwirkungsbefugnisse, wie sie im Rahmen der Beiordnung bestehen, erfaßt[262].

3) Das Merkmal "Länderebene"

Der Ausdruck "Ebene" wird in der Zusammensetzung "Bundesebene"[263], "Überlandebebene"[264], "Gesamtlän-

---

258 KUNZ (Staatenverb. S. 139) bezeichnet die Arten ebenfalls als empirische Typen. Vgl. auch BINDSCHEDLER, WbVöR II S. 75; ders., Eur. Einigung S. 18

259 Vgl. WENGLER, VölkR II S. 1214 ("reichlich willkürlich umgrenzt")

260 JAENICKE, HDSW IX S. 730 sub 4

261 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 77 IV, S. 105

262 WOLFF, a.a.O. IV e

263 BVerfG, Beschl. v. 7.5.1957 - 2 BvH 1/56 -, BVerfGE 6 S. 367 - 376, S. 372/373; KEWENIG, AöR 93 S. 449, 454; HOHRMANN, Organisation S. 135; G. und E. KÜCHENHOFF, AStL S. 267; BERGDOLT, Gem.einr. S. 39; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 179; ferner die Fußn. 267 Genannten

264 MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 130 RN. 16

derebene", "Länderebene"[265], "Landesebene"[266] in Rechtsprechung und Schrifttum häufig verwendet. In der Regel dient das Bild der Ebene nur der Veranschaulichung; ein bestimmter Rechtsinhalt wird damit nicht verbunden. Teilweise wird die Ebene auch als Rechtsbegriff angesehen. In welchem Sinne freilich der Begriff verstanden werden soll, bleibt dann unklar. So werden dieselben typischen Gemeinschaftseinrichtungen von den einen auf Bundesebene, von anderen auf Länderebene angesiedelt.[267] Um eine Begriffsbestimmung hat sich nur Bergdolt[268] bemüht, und zwar bezüglich der Bundesebene. Er definiert sie als "eine rein tatsächliche Erstreckung der Zuständigkeit der betreffenden Gemeinschaftseinrichtung auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland". Hieran ist zu bemängeln, daß eine Zuständigkeit nur von Rechts wegen bestehen kann; eine "rein tatsächlich" begründete Zuständigkeit wäre als rechtswidrig anzusehen. Eine Analyse der von Bergdolt erwähnten Gemeinschaftseinrichtungen ergibt dann auch, daß deren Zuständigkeit vertraglich entsprechend geregelt ist.

Der Begriff der Ebene wird hier als Rechtsebene verstanden. Eine bestimmte Qualität von Rechtsnormen (-entscheidungen) soll mit einem vorstellbaren, raum-zeit-gebundenen Begriff gekennzeichnet werden. Im Bundesstaat bestehen mehrere Rechtsebe-

---

265 WAGENER, Verwaltung S. 55; KEWENIG, AöR 93 S. 447 Fußn. 39, 452; HERZOG, JuS 1967 S. 198; TIEMANN, a.a.O.; OPPERMANN, KulturVerwR S. 171; HAEGERT, NJW 1964 S. 14

266 BVerfG, a.a.O.; HOHRMANN, a.a.O. S. 117; G. u. E. KÜCHENHOFF, a.a.O.

267 Insbesondere HAEGERT (NJW 1961 S. 1137), BERGDOLT (Gem.einr. S. 39) und H. J. WOLFF (VerwR II § 77 IV b) sprechen von "Ländereinrichtungen" auf Bundesebene

268 Gem.einr. S. 39/40

nen. Diese unterscheiden sich danach, welche Organe rechtsetzend tätig werden; die Zugehörigkeit des Rechts zu einer bestimmten Ebene richtet sich nach der Zugehörigkeit des rechtsetzenden Organs[269]. Danach ist Landesrecht das von einem Landesorgan gesetzte Recht[269]; die Rechtssätze[270] bilden die Landesebene. Wenn mehrere Länder durch ihre Organe gemeinsam - also im Vertragswege - Recht setzen, so bildet dieses Länderrecht die Länderebene. Es handelt sich beim Länderrecht weder um Bundesrecht - das von Landesorganen niemals gesetzt werden kann[271] - noch um Recht eines einzelnen Landes. Es ist Koordinationsrecht; das einzelne Land kann nur einseitig (imperativ) Recht setzen und kann Länderrecht allein nicht ändern. Das Länderrecht ist entsprechend seinem Entstehungsgrund als Vertrag nicht etwa systematisch zum Recht des (jedes) einzelnen (Vertrags-)Landes auszulegen. Dieser Begriff des Länderrechts muß allerdings relativ verstanden werden. Im Verhältnis zum Bundesrecht ist Länderrecht "Landesrecht"; durch Transformation wird es "Landesrecht" in jedem einzelnen Land.

Man mag diese Ebene als "dritte Ebene" im Bundesstaat bezeichnen. Rechtliche Schlüsse kann man aus der Bezeichnung allein nicht ziehen. Wenn dagegen behauptet wird, das Grundgesetz kenne keine "dritte Ebene", so ist hierzu zu bemerken, daß das Grundgesetz den Begriff der Ebene überhaupt nicht kennt. Wenn das Grundgesetz freilich zuläßt - was zu untersuchen sein wird -, daß die Länder Aufgaben auch im Vertragswege erfüllen können, so läßt es

---

269 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.3.1965 - 2 BvN 1/62 -, BVerfGE 18 S. 407 - 419, S. 414

270 Zum Begriff der Rechtssätze im organisationsrechtlichen Sinne s. H. J. WOLFF, VerwR II § 71 II b 2

271 Vgl. BVerfG, a.a.O. S. 414 - 419

auch eine "dritte Ebene" zu.[272]

Keine Länderebene liegt vor, wenn sich rechtsfähige Verwaltungseinheiten der Länder zur Verfolgung gemeinsamer Interessen organisatorisch verbinden. Derartige Organisationen können keine amtlichen Funktionen wahrnehmen. Hierzu zählen etwa die Westdeutsche Rektorenkonferenz, ein nicht-rechtsfähiger privatrechtlicher Verein, in dem sich die wissenschaftlichen Hochschulen der Bundesrepublik zusammengeschlossen haben,[273] ferner der Deutsche Gemeindetag sowie die Bundesärztekammer, einer "Arbeitsgemeinschaft" der Landesärztekammern. Ebenfalls ist keine Länderebene bei einer vertraglichen Beteiligung des Bundes gegeben (Bund-Landes/Länderebene).

---

272 Ausführlich zur vom Schrifttum verwendeten "dritten Ebene" neuestens TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 198 - 199

273 Vgl. dazu KIMMINICH, Wissenschaft S. 566; OPPERMANN, KulturVerwR S. 339; POHLE, VwArch 53 S. 209; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 56 Fußn. 1

Zweiter Abschnitt.

Rechtliche Erscheinungsformen organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Die begriffliche Eingrenzung des Gegenstandes dieser Untersuchung hat angesichts der Fülle und Vielfalt der Erscheinungsformen organisatorischer Verbindungen auf Länderebene nur beschränkten Erkenntniswert. Den Gegenstand der Untersuchung kann die systematische Darstellung der rechtlichen Erscheinungsformen weiter verdeutlichen.

I. Vorbemerkungen zur Methodik

Im Schrifttum sind mehrfach Versuche unternommen worden, die organisatorischen Verbindungen zu klassifizieren.

So unterscheidet Jagenlauf[274] "interne Gemeinschaftseinrichtungen" (Einrichtungen, die in den "Verwaltungsaufbau eines bestimmten Landes eingeordnet" sind und deren Tätigkeit "intern" von den übrigen "an ihr beteiligten" Ländern mitbestimmt wird) und "externe Gemeinschaftseinrichtungen" (die "von allen beteiligten Ländern gemeinsam getragen" werden). Diese Einteilung geht terminologisch und sachlich auf Krapp[275] zurück und wird auch sonst häufig im Schrifttum[276] ohne genauere Analyse der

274 Gem.einr. S. 8

275 Ländereinr. S. 52/53

276 Vgl. etwa KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 54 sub VII, VIII; BERGDOLT, Gem.einr. S. 51; FAHR, Rechtsgrundlagen S. 154

Unterschiede vorgenommen. Sie ist im Ausgangspunkt zweckmäßig und erfolgt auch hier, freilich in veränderter differenzierter Form. Die Bedeutung dieser Einteilung wird allerdings allgemein überschätzt. Jagenlauf[277] etwa meint, die Einteilung sei wie keine andere "rechtlich und tatsächlich (?) relevant", weil sie "für die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit" von Bedeutung sei. Dieser Gesichtspunkt kann für die Systematik der organisatorischen Verbindungen nicht erheblich sein, weil darauf in diesem Zusammenhang noch nicht eigegangen werden kann; andernfalls müßte - was Jagenlauf verkennt - die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorangehen. Zudem trifft der Gesichtspunkt nicht zu. Es ist eine praktische Frage, ob die Länder beispielsweise eine von ihnen geschaffene gemeinsame Behörde in die Organisation eines Landes einfügen oder nicht. Die Einfügung kann die Vereinbarung weiterer insbesondere materieller Rechtssätze entbehrlich machen, weil dann nämlich die Rechtsordnung eines Landes bereit liegt und (subsidiär neben dem Vertrag) angewendet werden kann. Zwischen einem als Landesbehörde firmierten, aber in den wesentlichen Organisationselementen vertraglich vergemeinschafteten Organ und einem solchen, das außerhalb jeglicher Landesorganisation liegt, besteht sachlich nur ein geringer Unterschied, der sich zudem leicht überwinden läßt (unten II D 3).

Das Schrifttum[278] unterscheidet weiter nach der Funktion beratende und empfehlende "Hilfseinrichtungen" einerseits und andererseits "Gemeinschaftseinrichtungen", die selbst "Rechtsakte gegenüber - außerhalb ihrer Organisation stehenden Personen setzen"[279]. Die Einteilung hat freilich mit der Funk-

---

277 Gem.einr. S. 6, 8

278 JAGENLAUF, a.a.O. S. 9, 13; BERGDOLT, Gem.einr. S. 52; KRAPP, Ländereinr. S. 50/51

279 So die Terminologie JAGENLAUFs (a.a.O.)

tion eines Organs - wie Jagenlauf[280] meint - nichts gemein; sie richtet sich vielmehr danach, ob das Organ dem Bürger unmittelbar rechtserheblich gegenübertritt oder nicht. Diese Unterscheidung wird im folgenden nicht getroffen, da sie eher für den Bereich der internationalen Organisationen von Bedeutung ist als innerhalb der Bundesrepublik.

Im folgenden werden die organisatorischen Verbindungen auf Länderebene in einem kategorialen System dargestellt. Jede der organisatorischen Verbindungen zeigt Seiten , in denen sie anderen gleicht, d. h. sie stimmt in einem als wesentlich erkannten Merkmal mit anderen überein und unterscheidet sich in (mehreren, nicht notwendig allen) anderen. Das wesentliche Merkmal wird unter Abstrahierung der übrigen zum Einteilungsgesichtspunkt. Als wesentlich kommen solche Einteilungskriterien in Betracht, die sich als Besonderheiten gerade der organisatorischen Verbindungen erweisen (wie die vertragliche Grundlage - unten II A - oder im Rahmen des Grades der Vergemeinschaftung einzelner Organisationselemente das Nebeneinander vertraglicher und einzelstaatlicher Organisationsnormen bezüglich desselben Organs - unten II D -) oder die für die Erhellung ihrer Struktur aufschlußreich sind (wie die Rechtsformen - unten II B - und die Arten der wahrzunehmenden Zuständigkeiten - unten II C -).

---

280 a.a.O.

II. Einteilung der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene.

A. Einteilung nach der Rechtsgrundlage.

Der Einteilungsgesichtspunkt "Rechtsgrundlage" wurde schon im Verlauf der Untersuchung ohne nähere Prüfung als Vertrag zwischen den Ländern charakterisiert. Diese Aussage bedarf in verschiedener Richtung einer Erläuterung (1) vor der Einteilung im einzelnen (2).

1) Die Rechtsgrundlage organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Die Länder stehen als Organisationseinheiten in ihrem Aufgabenbereich unverbunden nebeneinander. Ihre Mehrheit (d. h. mehrere oder alle Länder) ist organisatorisch nicht personifiziert;[281] Organe, die einseitig für die Mehrheit Organisationsgewalt ausüben, bestehen nach dem Grundgesetz nicht. Das Verhalten von Organen, die von den Ländern vertraglich mit der Befugnis zu dieser Ausübung geschaffen sind (unten 2 a dd), wird deshalb nicht einer Person, sondern einer Personenmehrheit (den Ländern als Trägern) zugerechnet. Jegliche Ausübung der Organisationsgewalt auf Länderebene - auch wenn sie von einem mit dieser Befugnis ausgestatteten Organ einseitig erfolgt - geht deshalb auf einen Vertrag zurück.

a) Bundes-Organisationsnormen (-Organisationsentscheidungen) als Rechtsgrundlage.

Anders als auf der Ebene des Völkerrechts, das wie das Länderrecht eine koordinationsrechtliche

---

281 Vgl. POLLMANN, Repräsentation S. 119 ("Länder in ihrer Gesamtheit keine juristische Person")

Rechtsordnung ist und daher nur den Vertrag als Rechtsgrundlage der Internationalen Organisation kennt[282], besteht im Bundesstaatsrecht ein den Gliedstaaten prinzipiell übergeordneter Oberstaat[283], der neben den Gliedstaaten die Organisationsgewalt über die Landesorganisation ausübt. Der Bund kann jedoch (außer durch verfassungsänderndes Gesetz) keine organisatorischen Verbindungen auf Länderebene schaffen.[284] Die Organisationsgewalt des Bundes ist zwar recht umfassend, wie etwa Art. 74 Nr. 1, 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG zeigen. Der Bund kann jedoch in keinem Fall die Organisation erschöpfend bestimmen. Nach Art. 74 Nr. 1 GG kann der Bund zwar Gerichte (abstrakt) bilden, sie aber nicht (konkret) errichten und einrichten, insbesondere nicht Sitz und Bezirk regeln.[285] Ebenso verbleibt den Ländern bei Art. 84 Abs. 1, 85 Abs. 1 GG ein erheblicher Rest zur Regelung.[286] Über den Restbestand müßten sich die Länder bei organisatorischen Verbindungen notwendig einigen. Eine solche Verpflichtung kann der Bund den Ländern nicht auferlegen, da ihm hierzu de lege lata die verfassungsmäßigen Befugnisse fehlen. Denn der Restbestand an organisationsrechtlichen Befugnissen steht den Ländern als eigenes Recht zu (Art. 30 GG). Zum Inhalt der Kompetenzen der Länder gehört es, hiervon unabhängig

---

282 Vgl. KUNZ, Staatenverb. S. 133; BINDSCHEDLER, WbVöR II S. 70; NEUBER, Vollziehungsgem. S. 46; VERDROSS, VölkR S. 353

283 BVerfG, Urt. v. 11.6.1961 - 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 -, BVerfGE 13 S. 54 - 97, S. 78

284 A. M. NEUBER, Vollziehungsgem. S. 107/08 mit dem Hinweis auf den Wortlaut des Art. 14 WeimRV. Dieses Argument hat unter dem GG keine Geltung mehr.

285 BVerfG, Beschl. v. 1.10.1968 - 2 BvL 6, 7, 8, 9/67 -, BVerfGE 24 S. 155 - 170, S. 167; ARNDT, NJW 1965 S. 431

286 MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 84 RN. 23 Fußn. 3

und selbständig Gebrauch machen zu können.[287]

b) Vertragsgesetze der Länder als Rechtsgrundlage.

Zustimmungsgesetze und -beschlüsse der Landesparlamente zu Staatsverträgen bilden ebenfalls keine Rechtsgrundlage für organisatorische Verbindungen.[288] Nach herrschender und zutreffender Auffassung[289] enthält die Zustimmung des Parlaments die Ermächtigung zur Ratifikation und die Anordnung, daß der Vertrag innerstaatlich verbindliches Recht ist. Durch die Transformation in innerstaatliches Recht verlieren Staatsverträge nicht die Eigenschaft von Verträgen,[290] also hier von Gemeinschaftsrecht der Länder. Der Inhalt des die geschaffene Organisation betreffenden Rechts ist also ausschließlich dem Vertrag zu entnehmen. Dasselbe gilt entsprechend für die Ratifikation im Falle eines Verwaltungsabkommens, soweit eine solche erfolgt[291].

c) Zusammengesetzte Rechtsgrundlage aus bundesrechtlichen und landesrechtlichen Organisationsnormen bzw. -entscheidungen.

Entgegen der hier vertretenen Auffassung, daß Rechtsgrundlage der Vertrag der Länder sei, meint

---

287 BVerfG, Beschl. v. 10.5.1960 - 2 BvL 76/58 -, BVerfGE 11 S. 77 - 89, S. 88

288 Ebenso BACHOF-KISKER, Gutachten S. 26, 58; RUDOLF, Bund und Länder S. 30; JAGENLAUF, Gem.-einr. S. 35, 39/40

289 BVerfG, Beschl. v. 21.3.1957 - 1 BvR 65/54 -, BVerfGE 6 S. 290 - 300; S. 294; BGH, Urt. v. 25.6.1969 - I ZR 15/67 -, NJW 1969 S. 2083 - 2087, S. 2084 sub II 1 a

290 BGH, a.a.O.

291 Zur Ratifikation bei Verwaltungsabkommen im Völkerrecht vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, VölkR RN. 189, 197; DAHM, VölkR III § 11 III, S. 77

Fahr[292] neuestens, "die gemeinschaftliche Ländereinrichtung (habe) eine aus bundes- und landesrechtlichen Elementen zusammengesetzte Rechtsgrundlage". Die Länder könnten nur im Rahmen von Bundesrecht (das es freilich noch nicht gibt), welches Länderverträge im einzelnen zuläßt und regelt, Verträge miteinander schließen. Die Kompetenz des Bundes entnimmt Fahr einem allgemeinen Rechtsgedanken, der in Art. 29, 93 Abs. 1 Nr. 4, 107 GG Ausdruck gefunden habe.[293] Danach könne der Bund die Beziehungen der Länder untereinander und damit ihr Vertragsrecht regeln.[294] Dem kann nicht zugestimmt werden. Ein solcher Gesamtanalogie-Schluß[295] setzte mindestens voraus, daß die aufgeführten Grundgesetzbestimmungen in ihren Grundgedanken übereinstimmen und sich daraus ein allgemeiner Rechtsgedanke, der Bund könne die Beziehungen der Länder untereinander regeln, herleiten läßt. Das ist nicht der Fall. Bei der Neugliederung nach Art. 29 GG wird zwar auch das Verhältnis der beteiligten Länder durch den Bund näher bestimmt.[296] Das geschieht aber nur im Hinblick auf den einmaligen Akt der Neugliederung. Mit der Erfüllung von Landesaufgaben, worum es im Ländervertragsrecht gerade geht, hat dies nichts gemein. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG liegt der Gedanke zugrunde, für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus dem bundesstaatlichen Verhältnis subsidiär die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu ermöglichen,[297] damit diese Streitigkeiten auf jeden Fall einem Rich-

---

292 Rechtsgrundlagen S. 145

293 a.a.O. S. 143

294 a.a.O. S. 139 - 143

295 Allgemein ungenau als Rechtsanalogie bezeichnet; vgl. LARENZ, Methodenlehre S. 365

296 BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1 S. 14 - 66, S. 52

297 BVerfG, Urt. v. 28.7.1955 - 2 BvH 1/54 -, BVerfGE 4 S. 250 - 293, S. 267

terspruch zugeführt werden. In diesem Rahmen kann das Gericht auch Streitigkeiten zwischen Ländern entscheiden. Der Zusammenhang der Bestimmung mit dem Ländervertragsrecht ist also mehr vordergründig. Art. 107 GG allein kann schließlich den Gesamtanalogieschluß nicht mehr tragen.

2) Die Einteilung nach der Rechtsgrundlage im einzelnen.

Organisatorische Verbindungen auf Länderebene sind nach der Rechtsgrundlage einzuteilen in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationen.[298] Rechtsgrundlage öffentlich-rechtlicher Organisationen sind Staatsverträge, Verwaltungsabkommen, "Verständigungen" und Organisationsnormen (-entscheidungen) solcher öffentlich-rechtlicher Organisationen (a); Rechtsgrundlage privatrechtlicher Organisationen sind Verträge des Privatrechts (b).

a) Öffentlich-rechtliche Organisationen:

aa) Auf der Grundlage von Staatsverträgen.

Eine normative Bestimmung des Begriffs des Staatsvertrages im Bereich des Rechtsverkehrs der Länder untereinander ist nicht möglich. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG regelt die völkerrechtlichen Staatsverträge des Bundes; er gilt nicht (entsprechend) für Verträge der Länder untereinander.[299] Die terminologische Affinität zum Völkerrecht[300] kann den Begriff wenig

298 H. J. WOLFF, VerwR I § 34 I b, VerwR II § 71 III d

299 von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 59 Anm. IV 1, S. 1135; Friedr. KLEIN, VVDStRL 19 S. 136/37; GRAWERT, Verw.abk. S. 42; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 135. - A. M. - ohne Begründung - KRAPP, Ländereinr. S. 57

300 Vgl. KORDT, VVDStRL 19 S. 138; MENZEL, VVDStRL 19 S. 141

erhellen. Die Systematik der völkerrechtlichen Verträge ist recht unklar.[301] Das mag daran liegen, daß der Unterscheidung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen nicht sonderlich Bedeutung beigemessen wird.[302] Wenn hier ein solches System der Verträge aufgestellt wird, so hat dies seinen Grund darin, daß die Verfassungen der Länder Bestimmungen zu "Staatsverträgen" treffen und die Staatspraxis der Länder[303] zwischen Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen unterscheidet. Die in den Landesverfassungen enthaltenen Begriffe sind allerdings teilweise sehr unterschiedlich.[304] Auch die Staatspraxis verwendet häufig unterschiedliche Ausdrücke wie Staatsabkommen, Verwaltungsvertrag, Verwaltungsvereinbarung u. a. m. Die systematische Begriffsbestimmung muß deshalb von den Besonderheiten der einzelnen Landesverfassungen absehen und für die Abgrenzung zum Verwaltungsabkommen einen bestimmten Anknüpfungspunkt finden. Bei der Erörterung des Begriffs des Staatsvertrages auf der Staatsrechtslehrertagung 1960 in Köln wurde eine Reihe von Begriffsbestimmungen vorgetragen,[305] ohne daß zunächst Klarheit über den Sinn der Systematik der Länderverträge und über den Anknüpfungspunkt für eine Einteilung hergestellt wurde[306]. Auf diese Weise läßt sich freilich Überein-

---

301 Bezeichnend etwa BÜLCK, WbVöR III S. 562: er verwendet zur Bestimmung des Begriffs "Verwaltungsabkommen" das formale Kriterium des Abschlusses durch "Exekutivorgane" und das materielle des "Mittels internationaler Verwaltung", wobei das materielle als "wesentlicher" (!) hingestellt wird.

302 Vgl. GUGGENHEIM-MAREK, WbVöR III S. 529 sub II A; VERDROSS, VölkR S. 159

303 S. dazu KORDT, VVDStRL 19 S. 137/38

304 Zusammenstellung bei GRAWERT, Verw.abk. S. 32 - 35

305 VVDStRL 19 S. 134 - 143

306 Vgl. die Beiträge in VVDStRL 19: Hans SCHNEIDER S. 8/9; SEIDL-HOHENVELDERN S. 134; MERK S. 135, 141; SCHEUNER, S. 136; MOSLER S. 138/39; EHMKE S. 140; ULE S. 142

stimmung über einen einheitlichen Begriff nicht herstellen. Für diese Untersuchung wird (materiell) darauf abgestellt, ob der zu regelnde Gegenstand innerstaatlich gesetzlicher Regelung bedarf. Ein Staatsvertrag betrifft Gegenstände der Gesetzgebung;[307] er bedarf deshalb der Zustimmung des Landesparlaments.[308] Staatsverträge der Länder sind also öffentlich-rechtliche Verträge[309], die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Die Schaffung organisatorischer Verbindungen hat danach (mindestens) in folgenden Fällen durch Staatsvertrag zu erfolgen:

(1) Die (abstrakte) Bildung politisch bedeutsamer, grundlegender Organe (wegen des Demokratiegebots),[310]

(2) die Bildung und (konkrete) Errichtung von Gerichten (wegen des Rechtsstaatsprinzips und Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG),[311]

---

307 Ebenso SCHEUNER, VVDStRL 19 S. 136; ULE, a.a.O.; Hans SCHNEIDER, EvStLex Sp. 2210; KALKBRENNER, BayVBl 1965 S. 109

308 BVerfG, Urt. v. 28.7.1955 - 2 BvH 1/54 -, BVerfGE 4 S. 250 - 293, S. 276

309 Der Begriff "öffentlich-rechtlicher Vertrag" wird im neueren Schrifttum unrichtig mit dem engeren Begriff des verwaltungsrechtlichen Vertrages gleichgesetzt (s. etwa BULLINGER, Vertrag S. 31; STERN, VwArch 49 S. 108; SALZWEDEL, Grenzen S. 27). SALZWEDEL (a.a.O.) bemerkt, der Begriff des öffentlich-rechtlichen Vertrages schließe "an sich (!) auch Verträge ein, die dem Staatsrecht angehören", zieht hieraus aber keine Folgen. STERN (a.a.O.) meint, die Länderverträge seien "allenfalls als öffentlich-rechtliche Verträge im weiteren Sinne zu bezeichnen"; anders (und richtig) jetzt STERN, EvStLex Sp. 2377

310 OSSENBÜHL, Verw.vorschriften S. 255, 269; Franz MAYER, EvStLex Sp. 1421 sub VI; KÖTTGEN, VVDStRL 16 S. 188 ("vollgewichtige Institutionen" durch Gesetzgeber); KRAPP, Ländereinr. S. 40 (unter Bezugn. auf KÖTTGEN); SMEND, Verfassung S. 237

311 BVerfG, Beschl. v. 1.10.1968 - 2 BvL 6, 7, 8, 9/67 -, BVerfGE 24 S. 155 - 170, S. 166, 167; BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 94/95; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 84 RN. 3; H. J. WOLFF, VerwR

(3) die Bildung von Organen, die zu Eingriffen in die Rechtsphäre des Bürgers zuständig sind (wegen des Rechtsstaatsprinzips),[312]
(4) die Bildung rechtsfähiger Verwaltungseinheiten (wegen der demokratisch-parlamentarischen Grundordnung)[313].

bb) Auf der Grundlage von Verwaltungsabkommen.

Verwaltungsabkommen der Länder sind öffentlich-rechtliche Verträge, die sich auf Gegenstände beziehen, die innerstaatlich keiner gesetzlichen Regelung bedürfen, die also Regierung und Verwaltung aus eigener Machtvollkommenheit regeln können.[314] Verwaltungsabkommen sind - wie Staatsverträge - mit vollkommener[314a] Rechtsbindung (im Gegensatz zur "eingeschränkten" der Verständigungen - unten cc -) ausgestattete Verträge, deren Durchführung gerichtlich erzwingbar ist.

cc) Auf der Grundlage von "Verständigungen".

Die Bundesrepublik kennt - wie bereits erwähnt[315] - einen vielfältigen Bestand an Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister sowie an ministeriellen Arbeitsgemeinschaften. Sie be-

---

312 SMEND, a.a.O.; BÖCKENFÖRDE, a.a.O. S. 93; H. J. WOLFF, a.a.O.; GRAWERT, Verw.abk. S. 183/84

313 BÖCKENFÖRDE, a.a.O. S. 96; H. J. WOLFF, a.a.O. II b 2; KÖTTGEN, a.a.O. S. 185; OSSENBÜHL, a.a.O. S. 266, 271; KRAPP, Ländereinr. S. 102; GAWIN, KMK S. 45

314 Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 9/10, 141; ders., EvStLex Sp. 2210; KRAPP, a.a.O. S. 56; ULE,, VVDStRL 19 S. 142/43; RASCH, Verw.organis. S. 154; OBERMAYER, EvStLex Sp. 2397; MERK, VVDStRL 19 S. 141

314a Im Gegensatz zur "eingeschränkten" der Verständigungen, unten sub cc.

315 Oben S. 32 ff.

ruhen weder auf Staatsverträgen noch auf Verwaltungsabkommen.[316] Ihr Bestand ist rechtlich ungesichert, eine normierte Verpflichtung der betreffenden Organwalter der Länder, in ihnen "mitzuarbeiten", besteht nicht. Dies hat in einer älteren Fassung der Geschäftsordnung der Kultusminister-Konferenz treffend Ausdruck gefunden, wo die Konferenz als "freiwillig tätige Arbeitsgemeinschaft"[317] bezeichnet wird. Gleichwohl sind die Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) organisatorisch nichts bloß Faktisches, keine nur organisationssoziologische "informal organization", die der formalen Organisation der Landesregierungen übergestülpt ist. Sie sind nicht allein wie die verwandten interministeriellen Ausschüsse "eine Folge von Ressortbesprechungen zu bestimmten Fragen" unter einem besonderen Namen als arbeitsmäßiger Bezeichnung[318], auch nicht völkerrechtlichen ad hoc-Kongressen und -Konferenzen vergleichbar[319], die "keine organische Einrichtung eines Staatenvereins, sondern nur ad hoc bestimmtes Mittel einer vorübergehenden Association" (Brie[320]) sind. Vielmehr sind "vertragliche" Grundlagen mit eingeschränkter Rechtsbindung festzustellen.

Das Schrifttum, das sich - soweit es überhaupt darauf eingeht - in der Ablehnung von Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen einig ist[321], nimmt zur Fra-

---

316 Ebenso KNOKE, KMK S. 133; H. E. GIESE, Staatsverträge S. 74; FUSS, VVDStRL 23 S. 230; HIRSCH-MÜLLER, Konferenzen S. 48. - Für die Schweiz ebenso SCHAUMANN, VVDStRL 19 S. 113

317 Zit. nach GLUM, Struktur S. 78

318 So die Definition des BFinMin., zit. nach PRIOR, Ausschüsse S. 15

319 Vgl. von SCHENCK, WbVöR II S. 274 sub 3; WENGLER, VölkR II S. 1192

320 Staatenverb. S. 61

321 Oben Fußn. 316

ge der Rechtsgrundlage mit Ausnahme Bergdolts, der insofern freilich unzutreffende Erwägungen anstellt[322], keine Stellung. Es beschäftigt sich ausschließlich mit der sachlichen Tätigkeit der Konferenzen, mit der Rechtsnatur ihrer Beschlüsse und deren Bindungswirkung. Die Erwägungen lassen keine Rückschlüsse auf die Rechtsgrundlage der Konferenzen zu. Jene sachliche Tätigkeit der Konferenzen könnte auch, wenn auch nicht mit der gebotenen Effektivität, von ad hoc-Zusammenkünften erledigt werden. Hier geht es allein um die Organisation.

Für die Bestimmung ihrer Rechtsgrundlage ist bedeutungsvoll, daß die Konferenzen zum Teil Zuordnungssubjekte organisatorischer Rechtssätze sind. Unter solchen Rechtssätzen werden materielle Gesetze und untergesetzliche Verwaltungsanordnungen verstanden.[323] Dazu gehören beispielhaft: die Präambel der Geschäftsordnung der Kultusminister-Konferenz[324], die die Zuständigkeit der Konferenz ("Angelegenheiten der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung") regelt; bestimmte Angelegenheiten sind damit zu - freilich nicht ausschließlichen - Verbandsangelegenheiten erklärt. Ferner sind etwa zu erwähnen: Bestimmungen in Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, die einzelnen Konferenzen (auch deren Vorsitzendem bzw. Präsidenten) bestimmte Zuständigkeiten zuweisen[324a] oder die den Grad der Willensübereinstim-

---

322 BERGDOLT (Gem.einr. S. 30, 77, 104 Fußn. 1) sieht die Rechtsgrundlage in einer "vom Willen der Länder getragenen ständigen Übung", nämlich im Gewohnheitsrecht (a.a.O. S. 30 Fußn. 3). Damit ist über das Einig-Werden der Länder, das unbedingt dazugehört, nichts ausgesagt.

323 H. J. WOLFF, VerwR II § 71 II b 2, S. 4

324 vom 19.11.1955 (photovervielfältigt), abgedr. in Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 232

324a Siehe die Zusammenstellung unten S. 165/66

mung[325] in den Kollegialorganen anordnen (etwa Zwei-Drittel-Mehrheit im Plenum der Kultusminister-Konferenz für die Bestellung des Generalsekretärs gem. § 1 Abs. 3 des Abkommens der Länder über das Sekretatiat[326], einfache Mehrheit in der "Arbeitsgemeinschaft Feuerschutz"[327] der Landesdienststellen für Feuerschutz bei Vergabe von Aufträgen über Brandschutzforschung gemäß Ziff. 2 des Verwaltungsabkommens der Länder über die Brandschutzforschung[328]. Ein Teil der Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) hat also Rechtssubjektivität. Die Organisation ist damit rechtlich als Einheit, wenn auch nur in einzelner oder mehrfacher Hinsicht, anerkannt. Gemeinhin finden Kongresse und Konferenzen ohne vertragliche Rechtsgrundlage statt. Handelt ein Verband durch Kongresse und Konferenzen, so bedarf es auch keiner besonderen Rechtsgrundlage, da der Verband ad hoc über die Organe der Glieder handelt, deren Zusammentreten auf faktischer Grundlage geschieht. Eine Rechtsgrundlage liegt jedoch vor, wenn die Konferenz periodiziert und in der oben dargelegten Weise institutionalisiert wird. Dann kann der Verband durch eigene, arbeitsteilig funktionierende Organe handeln, über deren Bestehen eine Willensübereinstimmung getroffen werden muß. Wenn diese Übereinstimmung rechtlichen Bindungswillen erkennen läßt, so liegt eine Vertragsgrundlage vor.

Für die Bestimmung der Rechtsgrundlage läßt sich hieraus schließen: die sich auf die Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) beziehenden Rechtssätze gehen von ihrer Funktionstüchtigkeit und Dauerhaftig-

---

325 Hierzu allgemein H. J. WOLFF, VerwR II § 73 IV b, S. 38

326 vom 20.6.1959 (nwGVBl 1960 S. 32)

327 BRat-Liste S. 2 sub 5

328 vom 3.10.1961 (nwGVBl 1962 S. 93)

keit aus. Die Rechtssätze sind nur sinnvoll, wenn die Länder sich zur Bestellung entsprechender Organwalter, zur Mitarbeit und zur Anerkennung des Procedere in diesen Gremien rechtlich verpflichtet fühlen.

Unter diesem Gesichtspunkt müssen auch bestimmte Vertragserklärungen der Länder gesehen werden; so etwa die Deklarierung einzelner Konferenzen als "ständig", wie bei der Ministerpräsidenten-Konferenz auf der Sitzung im Februar 1956 in München[329], der Innenminister-Konferenz durch Beschluß vom 21. Januar 1954[330] und der Kultusminister-Konferenz durch Beschluß von 1948[331]. Die Konferenzen der Kultus-[332] und derInnenminister führen das Adjektiv "ständig" im Namen. Weitere vertragliche Erklärungen finden sich über den Vorsitz, etwa in A II der Geschäftsordnung der Kultusminister-Konferenz. Bei anderen Konferenzen sind Vereinbarungen über den Vorsitz nur mündlich getroffen; so werden der Vorsitzende der Innenminister-Konferenz und sein Stellvertreter alle zwei Jahre gewählt[333]. Es bleibt demnach festzustellen, daß es sich bei dem Zusammenwirken der Ressortminister bzw. Ministerialbeamten nicht um einen Verband handelt, der keinen eigenen Verbandswillen bilden könnte, sondern daß verbandseigene, jederzeit - mindestens regelmäßig - zur verbandlichen Willensbildung fähige Organe bestehen, daß also diese Zusam-

---

329 ZINN, Festschr. f. ARNDT S. 488; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 5

330 Mitteilung Dr. LOTTERMOSER vom nds. Min. d. Innern

331 OPPERMANN, KulturVerwR S. 570

332 als "Ständiger Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland", so die Präambel der KMK-GeschO sowie im Abkommen der Länder vom 20.6.1959 (nwGVBl 1960 S. 32)

333 Mitteilung MinDirig. RÖSSLER vom bad.-württ. InnMin. und Dr. LOTTERMOSER (wie Fußn. 330)

menarbeit von der Spontaneität der Beteiligten unabhängig ist und die Verbandsfunktionen nach bestimmter Ordnung ablaufen. Die Erklärungen der Minister zur Organisation der Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften), mögen diese nun ausdrücklich oder schlüssig durch ständige Übung, zeitlich zusammenhängend oder im Laufe mehrerer Jahre erfolgt sein, bilden die Grundlage der Konferenzen. Da sie rechtlich erheblich sind, wie bereits gezeigt wurde,[333a)] gleichwohl aber nicht als Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen mangels Rechtsbindung eingestuft werden können, müssen sie eine dritte rechtliche Kategorie bilden. Sie sollen "Verständigungen" genannt werden. Sie sind keine Verträge im engeren Sinne, zu deren Kriterien die rechtliche Bindung gehört. Sie können jedoch als Verträge im weiteren Sinne (wie der Vertragsbegriff in dieser Untersuchung verwendet wird) bezeichnet werden. Denn sie enthalten - wie Sinn und Zweck der Konferenzen ergeben - eine eingeschränkte rechtliche Bindung. Die Vertragspartner gehen von der Einhaltung der Verständigung aus, was insbesondere die Zuständigkeitsnormen in Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen[333b)] zeigen, die andernfalls nicht sinnvoll wären, und weil sonst langfristige Arbeit und Planung in den Konferenzen nicht erfolgen könnten. Es besteht andererseits Einigkeit der Vertragspartner darin, daß die Beteiligung an den Konferenzen - mit einem Ausdruck Adolf Schüles[334)] - unter "politischem Vorbehalt" steht. Das heißt: jeder Part-

---

333a Siehe oben S. 67/68

333b Siehe die Zusammenstellung unten S. 165/66

334 Koalitionsvereinb. S. 54. - Für Koalitionsvereinbarungen gilt der Vorbehalt in größerem Maße, weil sie nicht rechtlich geregelt sind und keine Verbandsorgane ("Koalitionsausschuß") kennen, die Rechtssubjektivität haben.

ner der Verständigung bewahrt sich die Freiheit, bei besonderen politischen Umständen, deren tatsächliche Feststellung in seinem nicht nachprüfbaren "Ermessen" liegt, die Beteiligung aufzugeben,[335] ohne daß dies rechtliche Sanktionen auslöst. Nimmt ein Land nicht mehr teil, so endet damit die Befugnis der Konferenz, Entscheidungen (nämlich etwa Empfehlungen, Verwaltungsabkommen, Beschlüsse) zu treffen, die für das ausgeschiedene Land gelten. Das Ausscheiden bedarf gleichwohl einer loyalen und ernsthaften Prüfung seitens des Organwalters; nur insoweit ist auch der politische Vorbehalt rechtserfüllt.[336] In der Praxis ist bisher kein Fall bekannt geworden, daß ein Organwalter aus der Organisation ausgeschieden ist. Auch ist etwa für nachfolgende Minister die Fortsetzung der Mitarbeit bislang üblich gewesen,[337] obwohl dazu keine Verpflichtung besteht. Verständigungen sind also öffentlich-rechtliche Verträge mit eingeschränkter, weil unter politischem Vorbehalt stehender rechtlicher Bindung.

---

335 Grundsätzlich bezüglich der KMK a. M. GAWIN, KMK S. 20/21, der aus KMK-GeschO A I 3 entnimmt, jeder Kultusminister sei rechtlich zum Erscheinen verpflichtet. Er übersieht, daß die KMK-GeschO nur den inneren Betrieb der Konferenz regelt, wenn alle Beteiligten erschienen sind, und daß eine rechtlich verbindliche Rechtsgrundlage für die Existenz der Konferenz überhaupt fehlt. Eine Pflicht der Mitglieder zur Anwesenheit besteht nicht, weil diese freiwillig ist. Sie müßte auch in einem besonderen Vertrag bestimmt sein, nicht in der GeschO. Die "Verständigung" über die KMK enthält keine Anwesenheitspflicht.

336 Vgl. DAHM (VölkR II S. 26/27), der "Empfehlungen" im Völkerrecht insofern Rechtswirkung beimißt. - S. ferner KNOKE, KMK S. 74 ("politische Versprechen")

337 Vgl. auch HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 129

dd) Auf der Grundlage von Organisationsnormen (-entscheidungen) organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Dem Länderrecht als einer koordinationsrechtlichen Rechtsordnung entspricht die bisherige Aussage, Rechtsgrundlage organisatorischer Verbindungen auf Länderebene sei der Vertrag. Dies bedarf jedoch einer Ergänzung. Bestehen erst einmal vertraglich begründete Organe auf Länderebene, die Hoheitsgewalt ausüben, so können diese (rechtstheoretisch) auch organisatorische Rechtssätze (Entscheidungen) erlassen. Die Rechtssätze unterscheiden sich in ihrer Struktur vom Länderrecht. Sie sind Imperativrecht - das Heißt: Recht, das einseitig, nicht von mehreren[337a)] gesetzt ist - und bilden so eine besondere Rechtskategorie im Bundesstaat. Eine vergleichbare Erscheinung sind die von Internationalen Organisationen erlassenen "Rechtsnormen" im Völkerrecht[338)], die dem von Verdroß so bezeichneten "Internen Staatengemeinschaftsrecht" als einem Imperativrecht angehören[339)]. Internationale Organisatio-

---

337a das wäre Koordinationsrecht

338 Vgl. ZEMANEK, Int. Organis. S. 91

339 VERDROSS, VölkR S. 4; KRAUS, Festschr. für SMEND S. 207; ZEMANEK, a.a.O. S. 94; SCHEUNER, Festschr. für VERDROSS S. 230 232, 235

nen können Organisationsgewalt haben und selbst wieder Organisationen schaffen.[340] Beispiele für auf Länderebene einseitig erlassene Organisationsnormen sind die Geschäftsordnung der Kultusminister-Konferenz[341/342] und die vom Fernsehrat der Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen erlassene Satzung der Anstalt[343].

Eine organisatorische Verbindung auf Länderebene, die auf einer derartigen Organisationsnorm beruht, ist das Sekretariat der Kultusminister-Konferenz in seiner organisatorischen Gestalt von 1949 bis 1959. Rechtsgrundlage war Abschnitt C Nr. 1 - 5 der Geschäftsordnung der Konferenz. Die Geschäftsordnung ist nicht etwa der Gründungsvertrag der Konferenz. Sie setzt vielmehr deren Existenz voraus[344] und wurde erst von der Konferenz erlassen, als infolge starken Anwachsens der Aufgaben der Zwang zur Regelung des internen Verfahrens und zur Dekonzentration auf Organe und "Ausschüsse" bestand. Die Geschäftsordnung ist überhaupt keine Vertragsordnung. Die Vertragsordnung der Konferenz manifestiert sich in der Verständigung als Rechtsgrundlage der Organisation und möglicherweise in ihrer sachlichen Tätigkeit bei der Beschlußfassung. Die Beschlüsse sind - wie die Verständigung - mit eingeschränkter Rechtsbindung versehen; sie stehen wie diese unter "politischem Vorbehalt". Dagegen ist die Geschäftsordnung Verbandsordnung und - solange die Konferenz besteht - unmittelbar geltendes Recht[345].

---

340 Vgl. SEIDL-HOHENVELDERN, Int. Organis. RN. 925, 1522

341 vom 19.11.1955 (s. Fußn. 324)

342 Ebenso RUDOLF, DöV 1966 S. 77. - A. M. GAWIN, KMK S. 19

343 vom 2.4.1962 (abgedr. bei HERRMANN, Rundfunkges. S. 194)

344 So auch KNOKE, KMK S. 133

345 So offenbar auch RUDOLF, a.a.O.

Das zeigt sich darin, daß der einzelne Minister zwar unter Ausnutzung des "politischen Vorbehalts" der Konferenz fernbleiben, nicht aber wegen dieses Vorbehalts ein Abgehen von der Geschäftsordnung verlangen kann. Diese ist für ihn verbindlich. Daß die Geschäftsordnung unmittelbar geltendes Recht in dem das Sekretariat betreffenden Abschnitt C darstellt, ergibt sich daraus, daß in ihm Regelungen über die Anstellung der Bediensteten (Nr. 4), über die Fachaufsicht des Präsidenten (Nr. 3 Abs. 3) und über die Fianzierung des Sekretariats durch die Länder (Nr. 5 Abs. 1) enthalten sind. Eine Einschränkung der rechtlichen Verbindlichkeit dieser Normen kann nach ihrem Inhalt nicht angenommen werden; sie wäre auch mit arbeitsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen unvereinbar.[346]

b) Privatrechtliche Organisationen.

Soweit staatliche Tätigkeit sich in privatrechtlichen Formen vollziehen kann - in Betracht kommt hier nur die gestaltende Verwaltung -, kann Rechtsgrundlage organisatorischer Verbindungen auf Länderebene ein Vertrag des Privatrechts sein. Da ein solcher privatrechtlicher Vertrag keine Rechtsnormen erzeugt, ist die Länderebene, wie sie oben[347] bestimmt wurde, hier im übertragenen Sinne zu verstehen. Die Länder sind bei der vertraglichen Gestaltung an die vom Privatrecht zur Verfügung stehenden Organisationsformen gebunden. Durch Gesellschaftsvertrag ist beispielsweise das "Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht" in

---

346 Das Sekretariat wurde durch Rundverfügung des bl. KMin. vom 6.8.1960 neu geschaffen; die organisatorische Verbindung ergibt sich aus dem Abkommen der Länder vom 20.6.1959 (nwGVBl 1960 S. 32)'

347 S. 51 ff.

Form einer G.m.b.H. gegründet worden.[348]

Ausschließlich als Privatpersonen für privatrechtliche Zwecke sind die Länder in der "Tarifgemeinschaft deutscher Länder"[349] vertraglich zusammengeschlossen. Es handelt sich hierbei um eine Vereinigung der Länder[350] als Arbeitgeber gemäß § 2 Abs. 1 TVG in Form eines nicht-rechtsfähigen Vereins, die die "Wahrung der Interessen ihrer Mitglieder an der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes" verfolgt und zu diesem Zweck Tarifverträge abschließt (§ 1 Abs. 2 der Satzung[351]). Eine organisatorische Verbindung auf Länderebene ist in dieser fiskalischen Vereinigung nicht zu sehen.

B. Einteilung nach der Rechtsform.

Die Rechtsformen der Organisation lassen sich danach unterscheiden, ob die Träger der Organisation - also die Personen, denen die Wirksamkeit der Organisation letztlich zuzurechnen ist[352] - mitgliedschaftlich der Organisation inkorporiert sind (Verbände) oder nicht (Anstalten und Stiftungen).[353]

---

348 Vertrag vom 6.3.1950 (nicht veröff.). S. dazu BERGDOLT, Gem.einr. S. 73

349 Satzung vom 12.2.1959 i. d. F. vom 22.2.1962 (photovervielfältigt)

350 Zur Zeit sind alle Länder beteiligt, Berlin nur hinsichtlich seiner Angestellten (Mitteilung der Geschäftsstelle der TdL an den Verf.). Die Mitgliedschaft regelt § 4 der Satzung.

351 S. Fußn. 349

352 Vgl. BECKER, Verw.aufg. S. 209; H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b

353 Vgl. EBERSBACH, Stiftung S. 26; H. J. WOLFF, a. a.O.; ders., AfK 1963 S. 154; ders., EvStLex Sp. 1079; FORSTHOFF, VerwR I S. 452; SCHEUNER, Gedächtnisschrift PETERS S. 803

Mit der Frage der Rechtsform eng verknüpft ist die der Rechtsfähigkeit, so daß sich eine Unterteilung nach dem Fehlen oder Bestehen der (Teil-)Rechtsfähigkeit ergibt. Diese Verknüpfung darf nicht dazu verleiten, die Rechtsfähigkeit als Begriffsmerkmal einzelner Rechtsformen zu verwenden. So ist es etwa nicht angängig, als Körperschaften begrifflich nur rechtsfähige Verbände anzusehen, wie es die herrschende Lehre[354] tut.[355] Eine weitere Unterteilung ergibt sich aus der unterschiedlichen Regelung der Organisationsformen im öffentlichen und privaten Recht. Mithin können die organisatorischen Verbindungen auf Länderebene wie folgt unterschieden werden:

1) Verbände

Verbände sind danach, ob sie auf Mitgliederwechsel angelegt sind oder nicht, Körperschaften oder Personengesellschaften.[356]

a) Körperschaften.

aa) Rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, beispielsweise der "Nord- und Westdeutsche Rundfunkverband" Hamburg (§ 11 des Staatsvertrages[357] über die Liquidation des Nordwestdeutschen Rundfunks und die Neuordnung des Rundfunks im bisherigen Sendegebiet des Nordwestdeutschen Rundfunks).

---

354 Vgl. etwa SCHEUNER, a.a.O. S. 801; FORSTHOFF, a.a.O. S. 457; BACHOF, AöR 83 S. 278

355 Vgl. H. J. WOLFF, EvStLex Sp. 1080; ders., VerwR II § 84 III a

356 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 1, S. 7

357 vom 16.2.1955 (nwGVBl S. 198) (s. auch 1961 S. 176)

bb) Teilrechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, beispielsweise die Kultusminister-Konferenz. Die Konferenz wird im Schrifttum als nichtrechtsfähig bezeichnet;[358] die Rechtsform einer Körperschaft wird ihr abgestritten[359]. Beides trifft nicht zu. Die körperschaftliche Struktur[360] folgt daraus, daß die Träger der Konferenz (die Länder) mitgliedschaftlich der Organisation inkorporiert sind. Sie sind in einem kollegialen Trägerschaftsorgan (dem Plenum der Konferenz, KMK-GeschO A I 2) zusammengefaßt. Auch eine Teilrechtsfähigkeit liegt vor. Teilrechtsfähig ist eine Organisation, wenn ihren Trägern nicht nur in einigen besonderen Rechtssätzen gewisse Rechtsfolgen des Organwalterverhaltens zugeordnet werden, sondern wenn die Organisation selbst Träger - d. h. Endsubjekt rechtstechnischer Zuordnung - "eigener" Rechte und Pflichten nach mehreren Rechtssätzen ist.[361] Nach einer Reihe von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen der Länder[362] sind der Kultusminister-Konferenz "eigene"

---

358 So EVERS, VVDStRL 23 S. 167; KNOKE, KMK S. 23; RUDOLF, Bund und Länder S. 25; GLUM, Struktur S. 81; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 197

359 So KNOKE (KMK S. 135), der irrig für begriffsnotwendig hält, daß die Körperschaft staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln wahrnimmt. Abgesehen davon, daß organisatorische Struktur und Aufgaben nicht miteinander vermengt werden dürfen, nimmt die KMK auch staatliche Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln wahr, etwa wenn sie auf Grund eines Staatsvertrages die Organwalter eines anderen Organs bestellt; vgl. unten S. 165/66 . - Dazu, daß öffentliche Aufgaben und hoheitliche Befugnisse nicht begriffsnotwendig sind, vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 84 II b 2, 3.

360 Zum Begriff vgl. H. J. WOLFF, VerwR II §§ 71 III b 1, 84 I a 1

361 Vgl. BACHOF, AöR 83 S. 262; H. J. WOLFF, VerwR I § 32 III b 2, S. 196; Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 127

362 Vgl. ferner Art. 8 Abs. 1 (mit Fußn.) der Satzung der Europäischen Schule, Bundesgesetz vom 26.7.1965 (BGBl II S. 1041)

Rechte und Pflichten übertragen[363].

cc) Nichtrechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts, beispielsweise die Konferenz der Agrarminister der Länder[364]. Diese Konferenz hat zwar regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen, die nach einer bestimmten Ordnung[365] auf der Grundlage von Verständigungen ablaufen; sie bildet also eine rechtliche Einheit. Soweit die Verständigungen Rechtssatzqualität haben und in ihnen den Ländern gewisse Folgen des Verhaltens der Organwalter der Konferenz zugerechnet werden, handelt es sich bei der Konferenz um ein nicht-rechtsfähiges Rechtssubjekt.

dd) Körperschaften des Privatrechts, zum Beispiel das "Institut für den wissenschaftlichen Film" in Göttingen, einer G.m.b.H., deren Gesellschafter alle Länder sind[366]. Das Institut stellt Filme unter anderem zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung und Lehre her. Derartiger rechtsfähiger privatrechtlicher Körperschaften bedienen sich die Länder in zunehmendem Maße, um einerseits "anstaltliche" Zwekke wahrnehmen und andererseits leichter am privaten Rechts- und Wirtschaftsverkehr teilnehmen zu können.

b) Personengesellschaften.

Personengesellschaften können privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sein.[367] Ein Beispiel einer öffentlich-rechtlichen Personengesellschaft findet sich in § 5 Abs. 2 des Staatsver-

---

363 S. die Zusammenstellung unten S. 165/66

364 BRat-Liste S. 17

365 Vgl. BRat-Liste S. 17

366 BERGDOLT, Gem.einr. S. 72

367 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 1β.

trages über die Liquidation des Nordwestdeutschen Rundfunks[368]. Nach dieser Bestimmung bilden der Westdeutsche und der Norddeutsche Rundfunk eine Verwaltungsgemeinschaft, in deren Rahmen sie sich gegenseitig die Einrichtungen ihrer Studios in Bonn und Berlin zur Verfügung stellen.[369] Die nähere Ausgestaltung der Personengesellschaft ist nach § 5 Abs. 3 des Vertrages den Rundfunkanstalten selbst überlassen.

2) Anstalten und Stiftungen.

Anstalten und Stiftungen sind nicht verbandsmäßig organisiert, d. h. ihre Träger gehören der abgesonderten Handlungseinheit nicht mitgliedschaftlich an.[370] Anstalt und Stiftung unterscheiden sich darin, daß der Träger durch jene eigene oder auferlegte fremde Angelegenheiten wahrnimmt, während er dieser ein Vermögen zur Erfüllung fremdnütziger Zwecke übergibt.[371]

a) Anstalten.

Anstalten gehören stets dem öffentlichen Recht an (vgl. den Titel "Juristische Personen", §§ 21 ff. BGB). "Anstaltliche" Zwecke können alle Länder in gewisser Weise auch privatrechtlich verfolgen (zum Beispiel in Form der A.G., G.m.b.H.).[372]

---

368 vom 16.2.1955 (nwGVBl S. 198)

369 Vgl. allgemein zur Verwaltungsgemeinschaft H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 1 β, § 92 III a

370 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 2

371 H. J. WOLFF, a.a.O. und § 93 I c 2; ders., AfK 1963 S. 154/55; SCHEUNER, Gedächtnisschrift PETERS S. 803

372 Vgl. oben 1 a dd; ferner JECHT, Anstalt S. 81 - 85; TRIEPEL, Delegation S. 101; H. J. WOLFF, VerwR II § 98 I a 5, c 1 a.E.

aa) Rechtsfähige Anstalten, beispielsweise die gemeinsamen Rundfunkanstalten mehrerer Länder (Südwestfunk[373]), Zweites Deutsches Fernsehen[374]), Norddeutscher Rundfunk[375]).

bb) Nichtrechtsfähige Anstalten; zu diesen zählen (im weiteren Sinne) auch die Gerichts- und die Verwaltungsbehörden[376]). Beispiele sind das Oberverwaltungsgericht Lüneburg[377]) und das Gemeinsame Prüfungsamt für die Große Juristische Staatsprüfung in Hamburg[378]). Bei dem Anstaltsbegriff im engeren Sinne - wie er in der Regel verstanden wird[379]) - werden die Behörden nicht mitgemeint. Zu den Anstalten im engeren Sinne sind zum Beispiel gemeinsame Schulen (Akademie für Staatsmedizin Hamburg[380]) und gemeinsame Staatslotterien (Süddeutsche Klassenlotterie[381]) zu rechnen[382]).

---

373 bad.-württ.GBl 1959 S. 56

374 Staatsvertrag der Länder vom 6.6.1961 (nwGVBl 1961 S. 269). - RUDOLF (Bund und Länder S. 25) und TIEMANN (Gemeinschaftsaufgaben S. 197/98) billigen der Anstalt "wenigstens Teilrechtsfähigkeit" zu. Wie hier (rechtsfähig) BACHOF-KISKER, Gutachten, S. 59; H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 2; KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 145

375 ndsGVBl 1955 S. 167

376 JECHT, Anstalt S. 68, 72; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 57; H. J. WOLFF, EvStLex Sp. 47; ders., VerwR II § 76 I d 9, § 98 I a 6, II c 4; THOMA, JöR N.F. 6 S. 166

377 ndsGVBl 1956 S. 15

378 hbgGVBl 1950 S. 101

379 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 98 II c 4; ders., AfK 1963 S. 157

380 hbgGVBl 1953 S. 125

381 rh.-pf.GVBl 1954 S. 163

382 Vgl. NEUBER, Vollz.gem. S. 44

b) Stiftungen.

Ein Beispiel für eine Stiftung ist die Stiftung "Deutsche Forschungshochschule" in Stuttgart, eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts (Art. 1 des Staatsabkommens[383]) über die Errichtung einer Forschungshochschule in Berlin-Dahlem, Anlage I).

C. Einteilung nach der Art der wahrzunehmenden Zuständigkeiten.

Nach der Art der von den organisatorischen Verbindungen wahrzunehmenden Zuständigkeiten lassen sich Gesetzgebungs-, Regierungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsorgane unterscheiden. Eine weitere Unterteilung ergibt sich aus den materiellen Tätigkeitsbereichen der Organe. Diese nehmen, weil das Gewaltengliederungssystem durch Überschneidungen teilweise durchbrochen ist, vielfach außer ihrer Haupttätigkeit weitere materielle Tätigkeiten wahr, die ihrem Kernbereich nach anderen Gewalten überantwortet sind.[384]

1) Gesetzgebungsorgane.

Organisatorische Verbindungen auf Länderebene, deren Haupttätigkeit der Erlaß förmlicher Gesetze ist, bestehen nicht.

Ein parlamentarisches Organ ist der Norddeutsche Parlamentsrat. Er ist ohne Mitwirkung der Regierungen auf Grund von Beschlüssen der vier nord-

---

383 vom 3.6.1947 (hessGVBl 1948 S. 1)

384 Vgl. STERN, HWO Sp. 1539; H. J. WOLFF, VerwR II § 75 I c

deutschen Landtage (§ 1 der Geschäftsordnung[385]) auf der konstituierenden Sitzung vom 8. Oktober 1970 gegründet worden.[386] Es handelt sich dabei nicht um ein Parlament im Sinne des Art. 28 Abs. 1 GG, weil der Rat nicht unmittelbar vom Volk gewählt wird, sondern die Mitglieder von den Landtagen (je elf aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein, je neun aus Bremen und Hamburg) entsandt werden (§ 3 GeschO), und weil er keine Gesetze erläßt, sondern seine "Beschlüsse" "den beteiligten Parlamenten als Empfehlungen übermittelt" werden (§§ 2 Satz 2, 31 GeschO). Er ist vielmehr ein "gemeinsamer Ausschuß" der vier Parlamente (§ 1 GeschO) mit der Aufgabe, "zur Koordinierung der politischen Willensbildung in den vier Parlamenten über Angelegenheiten zu beraten, welche die Interessen mehrerer der vier Länder berühren" (§ 2 Satz 1 GeschO). Die vornehmlichen Aufgabengebiete ergeben sich aus der Bezeichnung der vier ständigen Fachausschüsse[387] (§ 14 GeschO), nämlich:

1. Raumordnung und Landesplanung,
2. Wirtschaft, Häfen und Verkehr,
3. Landwirtschaft und Fischerei,
4. Bildungsplanung.

Organisation und Verfahren des Rates entsprechen herkömmlichen Parlamentsregelungen. Die Mitglieder des Rates (Plenum), der Organe und Ausschüsse sind zur Teilnahme und Anwesenheit verpflichtet (§ 8 GeschO). Mitglieder derselben Partei können eine Fraktion bilden (§ 13 GeschO). Die Ausschüsse werden vom Rat eingesetzt und von den Fraktionen entsprechend ihrer

---

385 S. oben Fußn. 162

386 Schriftlicher Bericht des Geschäftsordnungsausschusses vom 18.12.1970, Norddeutscher Parlamentsrat, Anlage 2 zur Vorlage 1, sub I

387 Bericht a.a.O., sub II § 2

Stärke im Rat beschickt (§§ 14, 15 GeschO). Der Rat beschließt mit Zweidrittelmehrheit "Empfehlungen" (§ 31 GeschO). Es besteht ein eigenes Sekretariat (§ 34 GeschO). Noch ungeklärt ist das Verhältnis des Rates zu den Regierungen der Länder.[388] Ein Entschließungsantrag der drei Fraktionsvorsitzenden vom 27. Januar 1971[389] sieht vor, daß der Vorsitzende des Rates mit den vier Regierungen klärt, ob sie zu einer Zusammenarbeit mit dem Rat bereit sind und in welcher Weise diese stattfinden kann. Zweck der Schaffung des Norddeutschen Parlamentsrats ist offenbar, das Koordinierungsmonopol der Regierungen auf Länderebene zu durchbrechen und den dadurch erworbenen Machtzuwachs der Regierungen, den diese sich auf Kosten der Landesparlamente verschafft haben, wieder abzubauen. Es ist angesichts der natürlichen Schwerbeweglichkeit der Parlamente allerdings fraglich, ob sich derartige Institutionalisierungen künftig auch bundesweit ergeben werden.

Ein bemerkenswertes geschichtliches Beispiel ist der Volksrat der thüringischen Staaten nach dem Gemeinschaftsvertrag vom 1. Juli 1919[390]. Der Volksrat war ein gemeinsames Parlament der teilnehmenden Staaten (Art. 9 des Vertrages), dessen Gesetzgebungsbefugnisse nicht beschränkt waren (Art. 2 des Vertrages). Er konnte sämtliche Gegenstände, zu deren Regelung die Parlamente der Einzelstaaten befugt waren, vorrangig gesetzlich regeln.[391]

---

388 Bericht a.a.O., sub I 4

389 Norddeutscher Parlamentsrat, Vorlage 2

390 JöR 9 S. 239

391 ROSENTHAL, JöR 9 S. 241

2) Regierungsorgane.

a) Regierung im engeren Sinne.

Organisatorische Verbindungen auf Länderebene, die als Regierungsorgane im engeren Sinne[392] anzusprechen wären - also kraft verfassungsändernden (-ergänzenden) Vertrages als "Regierung" bezeichnete und gebildete Organe -, bestehen nicht. Pläne und Anregungen dazu sind freilich vorhanden. So planen die vier norddeutschen Küstenländer, eine "Konferenz Norddeutschland" zu schaffen,[393] die sich aus den Regierungschefs zusammensetzen und staatsvertraglich institutionalisiert werden soll. Franz Meyers[394] hat vorgeschlagen, eine "Koordinierungsstelle" der Länder zur Erfüllung überregionaler Aufgaben zu bilden.[395] Ähnliche Ziele verfolgt Walter Leisner[396] mit der Anregung, durch Staatsvertrag der Länder einen "Länderrat" als "gemeinsames Verfassungsorgan der Länder" zu schaffen, mittels dessen die Erfüllung der gliedstaatlichen Aufgaben koordiniert werden soll.

b) Regierung im weiteren Sinne.

Unter Regierung im weiteren Sinne[397] sind die Organe zu verstehen, deren materielle Haupttätigkeit

---

392 Vgl. dazu von MANGOLDT-KLEIN, BGG Vorbem. IV 1 c vor Art. 62, S. 1197; H. J. WOLFF, VerwR I § 18 I c 2; ERMACORA, AStL S. 559

393 F.A.Z. vom 21.10.1969, S. 5; F.A.Z. vom 9.10. 1970, S. 2

394 Struktur S. 48/49

395 Vgl. hierzu kritisch Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 158/59

396 ZRP 1969 S. 14/15

397 Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, Vorbem. IV 1 a vor Art. 62, S. 1196; ERMACORA, AStL S. 559; H. J. WOLFF, VerwR I § 18 I c 1; KASSIMATIS, Regierung S. 56

die politische Leitung und Planung des Staatsganzen bildet.[398] Hierzu sind die Ressortminister-Konferenzen zu rechnen. Das Schrifttum scheut sich, die Tätigkeit der Konferenzen materiell als "Regierung" zu qualifizieren. Wenn überhaupt eine Funktion im Gewaltengliederungssystem genannt wird, so werden die Konferenzen der Verwaltung zugeordnet.[399] Lediglich Oppermann[400] spricht von einem Zusammentreten der Kultusminister-Konferenz "auf Regierungsebene". Die Konferenzen üben zwar auch Verwaltungstätigkeit aus (darüber unten S. 86), doch liegt darin nicht die Haupttätigkeit. Diese Haupttätigkeit muß nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und Gewaltengliederung dem Bereich einer der Staatsfunktionen zugerechnet werden.[401]. Eine Analyse der Haupttätigkeit ergibt folgendes:

Vereinzelt besteht die Tätigkeit der Konferenzen in reinem Tathandeln, etwa bei gegenseitiger Information[402], bei der Auswertung gemeinsamer Unterlagen usw. Die wesentliche Arbeit der Konferenzen besteht jedoch in der Abstimmung der Politik, in der gemeinsamen Planung überregionaler Aufgaben und im Entwerfen und Angleichen von Gesetzesvorlagen. Diese Abstimmung und Angleichung geschieht unabhängig und selbständig und ist "ein Stück Machtverteilung und Machtausübung"[403] im Regierungsbereich und daher

---

398 H. J. WOLFF, a.a.O. b 2 - 4; FORSTHOFF, VerwR I S. 16/17

399 So etwa bei KRAPP, Ländereinr. S. 50; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 55 (Verwaltungseinrichtungen); STERN, BayVBl 1960 S. 373

400 Bildung S. 530

401 Vgl. LEISNER, Öffentlichkeitsarbeit S. 65

402 Vgl. LEISNER, a.a.O. S. 48

403 Ausdruck A. SCHÜLEs (Koalitionsvereinb. S. 15) zur verfassungsrechtlichenErheblichkeit von Koalitionsabsprachen

rechtlich erheblich. Wenn auch die Entscheidungen der Konferenz keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung haben,[404] sondern die einzelnen Minister nur zur Übernahme bzw. dazu verpflichten, sie dem Kabinett zu unterbreiten[405], so liegt doch die Tätigkeit der Konferenzen nicht im sog. "Vorraum der Macht"[406], in dem sich das Verfassungsorgan mit anderen Amtsträgern oder nichtamtlichen Personen (etwa Experten) berät. Der einzelne Minister wird ja nicht bezüglich seiner Entscheidung "beraten", sondern die Minister versuchen, gemeinsam eine Entscheidung zu finden, die jeder verantwortlich zu vertreten hat. Dieses Angleichen und Anpassen der Regierungsarbeit ist mithin verfassungsrechtlich erheblich und qualitativ ebenso zu bewerten - de facto muß man dies ohnehin - wie die "eigentliche" Regierungstätigkeit.

Unerheblich für die Bewertung als Regierungstätigkeit ist auch, daß die Konferenzen keine Zuständigkeit im herkömmlichen Sinne zur Erledigung gesetzlich auferlegter Aufgaben besitzen[407]. Andererseits erfüllen die Konferenzen aber Aufgaben, die das einzelne Land allein nicht bewältigen könnte. Es sei hier nur auf die Mitarbeit der Kultusminister-Konferenz im europäischen Bereich, auf die zentrale Datensammlung[408] und Planung der Konferenzen und

---

404 Vgl. die Präambel zu den im GemMBl veröffentlichten Beschlüssen der KMK, z. B. GemMBl 1965 S. 72. - Vgl. auch KNOKE, KMK S. 21, 52; FUSS, VVDStRL 23 S. 238

405 Vgl. KNOKE, KMK S. 72

406 Vgl. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 62 RN. 37

407 Ebenso für Fehlen der Zuständigkeit KNOKE, KMK S. 52; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 98. - Dabei sind die der KMK vertraglich eingeräumten Kompetenzen außer acht gelassen (dazu unten S. 165/66).

408 Vgl. etwa den Beschluß der KMK vom 11./12.2. 1960 (GemMBl S. 86): Die Grundsätze, die die KMK aufgestellt hat, "beruhen auf Erfahrungen, die die einzelnen Ministerien vorher gesammelt hatten".

auf die Abstimmung der einzelnen Regierungsmaßnahmen der Länder untereinander hingewiesen. Diese Fähigkeit zur zentralen und einheitlichen Aufgabenerfüllung erhalten die Konferenzen dadurch, daß die einzelnen Minister ihre Zuständigkeit partiell in die Konferenzen "einbringen". Die Konferenz erhält damit nicht eine "Zuständigkeit", die parallel zu der des einzelnen Ministers stünde, sondern durch diese kumulierte "Einbringung" wird eine neue "Zuständigkeit" geschaffen,[409] die zuvor überhaupt nicht bestanden hat: es entsteht eine zentrale, einheitliche, koordinierende Tätigkeit zur politischen Leitung der Gesamtheit der Länder, die anders nicht möglich wäre. So kann beispielsweise die Regierung eines Landes einen bestimmten Gesetzentwurf vorbereiten. Einen einheitlichen, die Belange des gesamten Bundesgebietes berücksichtigenden Gesetzentwurf kann jedoch der einzelne Minister nicht entwerfen, weil er die notwendigen Informationen und Daten nicht hat und auf die Einbringung bei allen Parlamenten keinen Einfluß hat. Diese politische Leitung läßt sich nur als Regierungstätigkeit qualifizieren.[410]

Die Konferenzen können daneben auch materiell Verwaltungstätigkeit ausüben. Beispiele hierfür sind die Ermächtigungen der Kultusminister-Konferenz an ausländische Schulen, unter Leitung eines "Beauftragten" der Konferenz, den der Präsident der Konferenz jeweils bestellt, Reifeprüfungen abzuhalten[411],

---

409 So gesehen trifft die Bemerkung BACHOFs (VVDStRL 21 S. 118) zu, die Konferenzen legten sich Entscheidungskompetenzen selbst zu.

410 Vgl. auch LEISNER,(Öffentlichkeitsarbeit S. 77) zur Regierungstätigkeit des Bundespresseamtes. - Vgl. ferner zum süddt. Länderrat GURADZE, Gedächtnisschrift PETERS S. 507, 510

411 Z. B. Beschluß vom 18./19.1.1962 (GemMBl S. 124); Mitteilung vom 24.5.1962 (GemMBl S. 219)

sowie die Anerkennung deutscher Schulen im Ausland als "Deutsche Auslandsschule"[412]. Die Ermächtigungen und Anerkennungen sind Verwaltungsakte.[413] KNOKE[414] hält sie für elf parallele Verwaltungsakte der einzelnen Mitglieder der Konferenz. Diese Rechtskonstruktion geht offensichtlich auf die völkerrechtliche Theorie von den "gemeinsamen Organen" zurück, die jede Art von völkerrechtlichen Organen leugnet[415] und demgemäß Entscheidungen eines solchen Kollegialorgans in übereinstimmende parallele Entscheidungen der Mitglieder auflöst. Für die Anwendung dieser Theorie hier spricht, daß der Verwaltungsakt der Konferenz ohne weiteres durch elf übereinstimmende Verwaltungsakte der Mitglieder ersetzt werden könnte. Die Konstruktion kann allerdings nicht erklären, weshalb der einzelne Kultusminister "seinen" Verwaltungsakt ohne Mitwirkung der Konferenz nicht zurücknehmen oder ändern kann und weshalb die Gültigkeit des Verwaltungsakts von den grundlegenden verfahrensmäßigen Voraussetzungen der Geschäftsordnung der Konferenz abhängig ist. Es erscheint daher zutreffender und wird der natürlichen Betrachtungsweise eher gerecht, die Verwaltungsakte als einheitliche der Konferenz zu begreifen, die freilich auf der "eingebrachten" Zuständigkeit jedes einzelnen Ministers beruhen, da die Konferenz - auch nach ihrem ei-

---

412 Z. B. Anerkennung der Deutschen Schule in Rom als höhere deutsche Vollanstalt, Beschluß vom 14.5.1958 (GemMBl S. 234). S. die Grundzüge für eine solche Anerkennung im Beschluß vom 4.2. 1965 (GemMBl S. 73).

413 Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 7; KNOKE, KMK S. 81; FUSS, VVDStRL 23 S. 232

414 a.a.O.

415 Vgl. dazu WAGNER, Eur. Gemeinsch. S. 83, 154; WENGLER, VölkR II S. 1258; BRIE, Staatenverbind. S. 59

genen Verständnis - "zwischen" den Ländern steht und nicht "über" ihnen als Organ einer besonderen, von den Ländern abgelösten Ländergemeinschaft.

3) Verwaltungsorgane.

Verwaltungstätigkeit üben eine kaum noch zu übersehende Zahl von organisatorischen Verbindungen auf Länderebene aus. Hervorzuheben sind etwa gemeinsame Prüfungsämter (Gemeinsames Prüfungsamt für die Große Juristische Staatsprüfung[416] in Hamburg), Fachschulen (Akademie für Staatsmedizin Hamburg[417]) und Rundfunkanstalten (Norddeutscher Rundfunk[418]). Neben diesen Verwaltungsorganen, deren Träger mehrere Länder sind und die in anderen nicht beteiligten Ländern als Verwaltungsorgan des einzelnen Landes geschaffen sind, stehen solche, die es nur als gemeinsames Verwaltungsorgan aller Länder gibt, deren Zuständigkeitsbereich sich also auf das Bundesgebiet erstreckt (z. B. Filmbewertungsstelle Wiesbaden[419]).

Die Verwaltungsorgane können auch Gesetzgebung im materiellen Sinne ausüben. Gesetz in diesem Sinne ist etwa die Satzung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen", die der Fernsehrat der Anstalt auf Grund des § 13 Abs. 2 des Staatsvertrages[420] erlassen hat[421]. Die Satzung gehört zu einer Kategorie von

---

416 Übereinkunft zwischen Br., Hbg. und Schl.-H. vom 27.2.1950 (hbgGVBl S. 101)

417 Vereinbarung zwischen Nds., Schl.-H., Bl., Br. und Hbg. vom 4.7.1953 (hbgGVBl S. 313)

418 Staatsvertrag zwischen Nds., Schl.-H. und Hbg. vom 16.2.1955 (ndsGVBl S. 167)

419 S. Fußn. 109

420 vom 6.6.1961 (hessGVBl S. 199)

421 Satzung vom 2.4.1962 (abgedr. bei HERRMANN, Rundfunkges. S. 194)

Rechtsnormen im Bundesstaat, die bereits oben[422] als "Länderrecht" bezeichnet worden ist. Es ist Imperativrecht und gleichwohl weder Recht des Bundes noch eines einzelnen Landes. Hingegen vertritt das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. November 1965[423] die Auffassung, Recht, das weder Bundesrecht noch Landesrecht sei, sei "weder dem Grundgesetz noch sonstigem Bundesrecht bekannt". Der Begriff des Landesrechts ist mehrdeutig. Man versteht darunter einmal alles Recht, das nicht von Bundesorganen gesetzt ist - insofern ist die Satzung Landesrecht -, zum andern das Recht eines einzelnen Landes. Recht eines einzelnen Landes ist die Satzung nicht, da es weder von den Organen eines bestimmten Landes erlassen ist noch von einem einzelnen Land geändert werden kann. Das Bundesverwaltungsgericht versteht den Begriff des Landesrechts im zweiten Sinne, was aus der nachfolgenden Bemerkung ersichtlich ist, "das Landesrecht (sei) auf das Gebiet des betreffenden Landes beschränkt"[424]. Das Gericht hat demnach die von ihm untersuchten Rechtsnormen - den Staatsvertrag über die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" - einer unrichtigen Rechtskategorie (nämlich dem Landesrecht) zugeordnet. Bei richtiger Zuordnung hätte das Gericht nach seiner eigenen Rechtsauffassung anders entscheiden müssen.

4) Rechtsprechungsorgane.

Rechtsprechungsorgane sind die Gerichte im staatsrechtlichen Sinne.[425] Da die Gerichte mehrere

---

422 S. 58, 71a

423 - VII C 119.64 -, BVerwGE 22 S. 299 - 311, S. 311

424 a.a.O.

425 RASCH, VwArch 60 S. 1, 3; H. J. WOLFF, VerwR I § 19 IV a

Organe (nämlich Spruchorgane und Organe der richterlichen Selbstverwaltung) zusammenfassen, können die Länder in verschiedener Weise in diesem Bereich organisatorische Verbindungen schaffen. Einmal kann ein Gericht in der Weise gebildet werden, daß alle Organe gemeinsam von den beteiligten Ländern getragen werden; hierbei können die Organwalter - die Richter - gemeinsame Bedienstete der Länder sein (Oberverwaltungsgericht Lüneburg[426]) oder Bedienstete jenes Landes, das sie im Einzelfall bestellt hat (Flurbereinigungsgericht für Rheinland-Pfalz und das Saarland[427]). Es können aber auch einzelne Spruchorgane (zumeist Fachkammern oder -senate) gemeinsam gebildet und dem Gericht eines beteiligten Landes eingegliedert werden (Gemeinsame Kammer für Zoll- und Verbrauchsteuersachen beim Finanzgericht Hamburg[428]). Schließlich kann ein Land im Wege der Organleihe Kompetenzen dem Spruchorgan bei einem Gericht eines anderen Landes zuweisen (Patentstreitkammer beim Landgericht Frankfurt a.M.[429]. Der Kammer sind die Patentstreitsachen, für die die Landgerichte von Rheinland-Pfalz nach § 51 Abs. 1 PatG zuständig wären, zugewiesen).

D. Einteilung nach dem Grad der organisatorischen Vergemeinschaftung.

Wenn ein einzelnes Land eine Organisation bzw. ein Organ schafft, so genügt regelmäßig der Erlaß

---

426 Staatsvertrag zwischen Nds. und Schl.-H. vom 15.11.1955 (schl-h.GVBl 1956 S. 1)

427 Staatsvertrag vom 29.9.1960 (rhpfGVBl S. 265) i. V. m. § 138 Abs. 2 FlurbG

428 Staatsvertrag zwischen Hbg. und Schl.-H. vom 28.8.1954 (schl.-h.GVBl S. 155)

429 Staatsvertrag zwischen Rh.-Pf. und Hess. vom 4.8.1950 (rhpfGVBl S. 316)

entsprechender Organisationsnormen und sie ergänzender Organisationsentscheidungen. Denn das materielle Recht (Bundesrecht und Recht des einzelnen Landes) liegt in der Regel bereits vor, also etwa das öffentliche Dienstrecht und das von den Organwaltern anzuwendende sachliche Recht. Schaffen dagegen mehrere Länder eine Organisation bzw. ein Organ, so ergeben sich daraus naturgemäß praktische Schwierigkeiten bezüglich des materiellen Rechts. Es fragt sich dann, welches Dienstrecht, welches Personalvertretungsrecht zum Beispiel gelten soll, welche Rechnungshöfe und welche aufsichtsführenden Stellen zuständig sein sollen, welches sachliche Recht maßgebend sein soll. Diese Schwierigkeit läßt sich einmal in der Weise beheben, daß im Vertrage oder durch einen zusätzlichen Vertrag das materielle Recht für das zu schaffende Organ gesetzt wird. So haben beispielsweise die Länder bei der Schaffung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen"[430] das materielle Rundfunkrecht, die Zuständigkeit eines Rechnungshofes u. a. m. im Staatsvertrag mit geregelt und durch zusätzlichen Staatsvertrag[431] das Personalvertretungsrecht geschaffen. Rechtstechnisch einfacher ist freilich die Gestaltung der Rechtsverhältnisse, wenn das zu schaffende Organ in die Organisation eines der beteiligten Länder - in der Praxis häufig des Sitzlandes - eingefügt und nur einzelne bedeutsame Elemente - häufig die Bestellung der Organwalter, die Ausübung der Aufsicht - vergemeinschaftet werden. Noch einfacher ist es, wenn ein Land zusätzliche Kompetenzen dem Organ eines anderen Landes zuweist (Organleihe).

---

430 S. Fußn. 420

431 vom 4.3.1966 (rhpfGVBl S. 319)

1) Organleihe.

Der geringste Grad einer Vergemeinschaftung von Elementen einer Organisation liegt vor, wenn ein Land vertraglich einem bestehenden Organ eines anderen Landes zusätzlich Kompetenzen für sein Staatsgebiet bzw. Teile des Gebietes zuweist (sog. Organleihe[432]). Träger des Organs sind dann die beteiligten Länder.[433] Dem "leihenden" Land verbleibt dabei die Trägerschaftsstellung sowie in der Regel eine anteilige Kostenausgleichungspflicht.[434] Dagegen obliegt die Finanzierung, Organwalterberufung und Bedarfsverwaltung nur dem Land, das das Organ geschaffen hat. In der Regel handelt es sich bei der Zuweisung um ein Mandat[435] des "angeschlossenen" Landes.[436] Die Zuständigkeitsordnung wird dann nicht geändert, das Organ übt seine Tätigkeit für die Länder oder das Land aus, für das es im Einzelfall tätig wird.[437] Denkbar ist auch eine Delegation, also die Übertragung einer Kompetenz eines Subjekts auf ein anderes zwecks Begründung einer irregulären Zuständigkeit[438]. Doch ist diese Möglichkeit immer dann nicht gegeben, wenn - wie etwa bei der häufigen "Leihe" von Gerichten, insbesondere Spezialkammern und Spezialsenaten - die Zuständigkeitsordnung bundesrechtlich festgelegt ist und

---

432 Zum Begriff s. BARBEY, Delegation S. 120/21; H. J. WOLFF, VerwR II § 75 I a 1 β, § 77 IV c

433 H. J. WOLFF, VerwR II § 75 I a 1 β, § 76 I d 9; HEMPEL, Bundesstaat S. 26. - A. M. TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 292

434 Ebenso HEMPEL, a.a.O.

435 Zum Begriff s. Friedr. KLEIN, Festschr. f. KRAUS S. 209; H. J. WOLFF, VerwR II § 72 IV b 5; FRÖHLER, Gutachten S. 10/11

436 TRIEPEL, Delegation S. 103

437 TRIEPEL, a.a.O.

438 H. J. WOLFF, a.a.O. 2; Friedr. KLEIN, a.a.O. S. 205

und eine Delegationsnorm[439] fehlt. Ein Beispiel für die Organleihe (im Wege des Mandats) ist die "Zentrale Erfassungsstelle der Landesjustizverwaltungen" in Salzgitter. Die Stelle ist auf "Bitten" der Justizminister der Länder hin[440] vom Niedersächsischen Justizminister geschaffen und der Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Braunschweig angegliedert worden[441], um die in der DDR von den Machthabern begangenen politischen Gewaltverbrechen zu erfassen.

2) Organleihe mit Ingerenzrechten der "leihenden" Vertragspartner.

Bei der Organleihe begibt sich das "leihende" Land jeglicher Einwirkungsbefugnisse auf das Organ, weil das "verleihende" Land in Gestalt seines Organs an die Stelle des "leihenden" Landes tritt. Das kann insbesondere wegen der Bestellung der Organwalter zu Unzuträglichkeiten führen.[442] Daher behalten sich vielfach die angeschlossenen Länder einzelne Ingerenzrechte vor.[443] Das Mandat (die Delegation) besteht dann nur partiell. Ein Beispiel ist die "Gemeinsame Kammer für Zoll- und Verbrauchsteuersachen beim Finanzgericht Hamburg"[444]. Gemeinsam ist bei der Kammer nur die Trägerschaft der beteiligten Länder. Die Organisationsentscheidungen trifft allein das Land Hamburg; so bestellt es auch die Berufsrich-

---

439 Zum Begriff s. BARBEY, a.a.O. S. 76

440 Verwaltungsabkommen der JustMin. der Länder vom 27.10.1961, vgl. NdsRpfl 1961 S. 263

441 AV. des nds. JustMin. vom 15.11.1961 (NdsRpfl S. 263)

442 NEUBER, Vollz.gem. S. 51

443 Vgl. NEUBER, a.a.O.

444 Staatsvertrag zwischen Hbg. und Schl.-H. vom 28.8.1954 (schl.-h.GVBl S. 155)

ter, hat sich jedoch dabei mit dem angeschlossenen Land "ins Benehmen zu setzen" (Art. 2 Abs. 2 des Staatsvertrages[444a]).

3) Organisationen eines Landes, deren Organisationselemente teilweise vertraglich vergemeinschaftet sind.

Zwischen den Organen, die in die Organisation eines Landes eingefügt sind und vertraglich von anderen Ländern kraft Mandats oder Delegation im Wege der Organleihe genutzt werden (oben 1. 2), und solchen Organen, die sich außerhalb der Organisation jedes einzelnen beteiligten Landes befinden (unten 4), stehen solche Organe, die formal in die Organisation eines einzelnen Landes eingefügt sind, deren wesentliche Organisationselemente jedoch vertraglich vergemeinschaftet sind. Mit der Organleihe stehen sie insofern gleich, als ihre Entstehung innerhalb der Organisation eines Landes auf einem Rechtsakt dieses Landes beruht. Sie unterscheiden sich aber von der Organleihe wesentlich darin, daß jenes Land (häufig das Sitzland), dessen Organisation sie angehören, auf die Regelung der wesentlichen Elemente der Organisation zugunsten der Mitentscheidung der Vertragspartner verzichtet - diese Regelung erfolgt also in einem Vertrag - und sich auf die alleinige Regelung nicht wesentlicher Organisationselemente[444] beschränkt. Während also bei der Organleihe die organisatorische Verbindung sich in einem Mandat bzw. einer Delegation in einem Vertrage erschöpft, wird hier vertraglich

---

444a S. Publ. 444

444 z. B. die Personalverwaltung, die Aufnahme in den Haushaltsplan, die Rechnungsprüfung (vgl. beispielsweise Art. 15 der Verwaltungsvereinbarung über die FBB - unten Publ. 401 -, 11 Abs. 3, 12 Abs. 1, 1 Abs. 1, 17 der Verfahrensordnung für die FBB - unten Publ. 401 -).

ein wesentlicher Teil der Elemente der Organisation gemeinschaftlich, ein anderer Teil von dem Land, dessen Organisation das Organ angehört, allein bestimmt. Folge der rechtsformalen Einfügung des Organs in die Organisation eines Landes ist, daß dem Land die Wirksamkeit des Organs letztlich zuzurechnen ist, es also Träger des Organs ist[446], und daß das Verhalten des Organs Verhalten dieses Landes ist, gegen das auch zum Beispiel die verwaltungsrechtliche Klage zu richten ist[447]. Die Trägerschaft des Landes, dem das Organ angehört, stellt jedoch eine "reine Fassadenangelegenheit" (Peter Schneider[448]) dar,[449] weil typischerweise die Trägerschaft mit der Finanzierung, Organwalterbestellung, Zweckänderung usw. verbunden ist[450] und im Organ sachlich der Wille der Vertragspartner zur Geltung kommt, zudem gemeinsame Angelegenheiten und Zwecke der Vertragspartner verfolgt werden. Nur wenn man auf die "Fassade" abstellt, kann davon gesprochen werden, die beteiligten Länder übertrügen im Wege des Mandats[451] bzw. der Delegation[452] Hoheitsrechte auf das Land, dem das Organ angehört.

---

446 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 76 I d 1 α, § 77 IV b; OTT, JuS 1968 S. 460, 461 Fußn. 20; HERZOG, JuS 1967 S. 199 - alle zur FBW -; KNOKE, KMK S. 130 - zum Sekretariat der KMK -

447 S. etwa zur Passivlegitimation bei der FBW Hess-VGH (unten Fußn. 466) S. 352

448 LoccProt 32/1967 S. 57

449 Vgl. auch KATHOLNIGG, UFITA 38 S. 30/31; OPPERMANN, KulturVerwR S. 529 Fußn. 345 ("... der Sache nach gemeinsamen Ländereinrichtung" - betr. FBW -)

450 H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b

451 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 28.1.1966 - VII C 128. 64 -, BVerwGE 23 S. 194 - 201, S. 197/98 (unter Berufung auf TRIEPEL)

452 So OTT, JuS 1968 S. 460/61; HEMPEL, Bundesstaat S. 26, 28 (beide bezügl. der FBW)

Nach der sachlichen Ausgestaltung der Organisation werden dem Organ schlicht Kompetenzen zugewiesen,[453] die es für die beteiligten Länder wahrnimmt. Das Bundesverwaltungsgericht[454] beruft sich für seine allein auf die "Fassade" abgestellte Auffassung (Mandat) zu Unrecht auf Heinrich Triepel[455]. Triepel hatte - wie das von ihm angeführte Beispiel des Oberlandesgerichts Naumburg beweist - nur den Fall der Organleihe im Auge.

Die praktischen Vorteile solcher Organbildung liegen auf der Hand: in rechtlicher Hinsicht ist nach außen nur ein Verhalten des Sitzlandes gegeben, das im Prozeß Partei ist. Ferner liegen die Kontrollrechte, häufig auch Dienstaufsichts- (nicht Fachaufsichts-)Rechte bei einem Land, welches auch für die Aufnahme in den Haushaltsplan sorgt[456]. Eine besondere sachliche Rechtsordnung braucht nicht geschaffen zu werden, da die Rechtsordnung des Sitzlandes - soweit nicht der Vertrag etwas anderes bestimmt - ohne weiteres anzuwenden ist.[457] Dafür, daß ein Einfluß des Sitzlandes bezüglich der wesentlichen Organisationselemente nicht möglich ist, ist im Vertrage regelmäßig gesorgt. So kann beispielsweise die Fachaufsicht einer besonderen gemeinsamen Stelle der Länder obliegen; zum Beispiel übt die Fachaufsicht über die Geschäftsstelle des Deutschen Bildungsrates - einer

---

453 Vgl. LERCHE, Deutschlandfunk S. 21; ders., Gutachten S. 60; SCHEUNER, Festschr. f. VERDROSS S. 232 Fußn. 16

454 S. Fußn. 451

455 Delegation S. 103

456 S. z. B. § 3 des Abkommens der Länder über die Errichtung und Unterhaltung der Geschäftsstelle des Deutschen Bildungsrates vom 30.6.1966 (abgedr. Kulturpolitik der Länder 1965/66 S. 321)

457 Vgl. etwa den ausdrücklichen Hinweis in § 3 Abs. 3 des Fußn. 456 angeführten Vertrages

Behörde des Landes Nordrhein-Westfalen - der Vorsitzende der Bildungskommission und der Regierungskommission des Deutschen Bildungsrates aus[458]. Auch können die Organwalter, wie etwa bei der Filmbewertungsstelle Wiesbaden[459], sachlich unabhängig sein. Zugleich bietet diese Form der Organbildung die Vorteile eines Organs, das von allen beteiligten Ländern gemeinsam außerhalb jeglicher Landesorganisation geschaffen ist (unten 4), indem nämlich alle beteiligten Länder bezüglich der wesentlichen Elemente der Organisation gleichen Einfluß haben.

Organe dieser Art werden hier als Organe bezeichnet, deren wesentliche Organisationselemente vertraglich vergemeinschaftet sind. Diese Kennzeichnung ist treffender als die des Schrifttums. Dort spricht man von "interner Selbstkoordination"[460], "internen Gemeinschaftseinrichtungen"[461], "institutionalisierter Beteiligungsverwaltung mit Beteiligung anderer Länder lediglich an der innerorganisatorischen Verwaltung"[462], "Beteiligung anderer Länder an der Verwaltungseinrichtung eines Landes"[463] usw. Darin kommt nicht zum Ausdruck, daß es sich bei dieser Art Organbildung um eine Fassadenangelegenheit handelt; mit dem unbestimmten Ausdruck "Beteiligung" der anderen Länder wird der Eindruck erweckt, das Sitzland habe eine stärkere Stellung als die anderen Länder. Indes ist festzuhalten, daß die Trägerschaft des Sitzlandes über die tatsächlichen Kompetenzen

---

458 § 1 Abs. 4 des Abkommens, s. Fußn. 456
459 S. Fußn. 109
460 KRAPP, Ländereinr. S. 49
461 JAGENLAUF, Gem.einr. S. 8
462 GRAWERT, Verw.abk. S. 225/26
463 KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 54

des Organs und die Befugnisse hinsichtlich der Bestimmung seiner Organisation nichts wesentliches aussagt. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[464] hat dies treffend mit der Feststellung ausgedrückt, "die rechtliche Ausgestaltung der Institution" stimme nicht "mit ihrem tatsächlichen Funktionssinn überein"; die Länder außerhalb des Sitzlandes nähmen nur "begriffsjuristisch eine Minderung ihrer staatlichen Autorität auf sich".

An zwei Beispielen soll diese Art der Organbildung noch verdeutlicht werden.

Die Filmbewertungsstelle Wiesbaden (FBW) ist eine Behörde des Landes Hessen[464a] (Art. 1 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung[465]). Ihre Aufgabe ist die "Schaffung einheitlicher Voraussetzungen für die steuerliche Behandlung von Filmen und die Förderung des guten Films" (Art. 1 Abs. 1). Sie begutachtet für die Länder Filme und verleiht gegebenenfalls Prädikate, nach denen die Filme in jedem Land Steuervergünstigungen erhalten (Art. 2, 3). Die Bewertung der Filme - es handelt sich dabei um Verwaltungsakte[466] - nehmen Ausschüsse vor, deren Mitglieder sachlich unabhängig sind (Art. 9). Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden vom Hessichen Kultusminister

---

464 BayVGH, Urt. v. 11.6.1964 - Nr. 198 VIII 63 -, ZDF-Schriftenreihe IV S. 33 - 67, S. 63

464a HERZOG, JuS 1967 S. 199; OTT, JuS 1968 S. 460, 461 Fußn. 20; H. J. WOLFF, VerwR II § 76 I d 1 α; GRASSL, Staatsverträge S. 106. - Der Sache nach zutreffend auch OPPERMANN, KulturVerwR S. 529 ("gemeinsame, der Form nach vom Land Hessen errichtete Einrichtung")

465 zwischen allen Ländern vom 6.5.1969 (UFITA 57 - 1970 - S. 236)

466 BVerwG (Fußn. 451) S. 197; HessVGH, Urt. v. 13. 6.1967 - OS II 69/66 -, UFITA 57 (1970) S. 345 - 367, S. 352; MENGER, VwArch 54 S. 101; OTT, a.a.O. S. 459

im Einvernehmen mit der Kultusminister-Konferenz (auch diese Regelung ist nur "Fassade", da der Hessische Kultusminister der Konferenz angehört und deren Zuständigkeit allein ausgereicht hätte) und nach Anhörung der Innenminister- und der Finanzminister-Konferenz (Art. 5 Abs. 1), die Beisitzer von den einzelnen Ländern entsprechend ihrer Stimmenzahl im Bundesrat berufen (Art. 6). Verfahren und Bewertungsmaßstäbe bestimmt eine Verfahrensordnung[467], die der Kultusminister Hessens im Einvernehmen mit der Kultusminister-Konferenz erläßt (Art. 13). Die Rechnungsprüfung führt das Land Hessen durch (Art. 16).

Das "Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland"[468] in Bonn ist seit 1960 eine "Dienststelle" des Landes Berlin (§ 1 Abs. 1 des Abkommens[468]). Das Sitzland ist also ausnahmsweise nicht Träger des Organs. Der Berliner Senator für Wissenschaft und Kunst ernennt und entläßt die Beamten[469] und Angestellten auf Vorschlag der Kultusminister-Konferenz - hieran ist er nach den zutreffenden Ausführungen Knokes[470] gebunden - und übt die Dienstaufsicht aus (§ 1 Abs. 3, 5). Die Fachaufsicht obliegt dem Präsidenten der Kultusminister-Konferenz (§ 1 Abs. 4). Aufgabe des Sekretariats ist es,[471] die Plenar- und Ausschußsitzungen der Kultusminister-

---

467 vom 6.5.1969 (UFITA 57 - 1970 - S. 242)

468 Abkommen der Länder vom 20.6.1959 (nwGVBl 1960 S. 32)

469 Zum Generalsekretär vgl. die zutreffende Würdigung von BACHOF, VVDStRL 21 S. 119 ("pro forma Beamter des Sitzlandes, ... seiner Funktion nach ein ausschließliches Organ der Konferenz")

470 KMK S. 35/36. - A. M. HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 101 Fußn. 396

471 Ausführlich hierzu KNOKE, KMK S. 25, 46 - 48; GAWIN, KMK S. 77

Konferenz vorzubereiten, die Ergebnisse auszuwerten und ihre Durchführung zu erleichtern; es soll ferner die Mitglieder der Konferenz gegenseitig und von Plänen des Bundes im Kulturbereich informieren. Daneben führt es die Geschäfte mehrer Kulturverwaltungsbehörden, die ihm eingegliedert sind[472] (§ 1 Abs. 1). Hierzu gehören unter anderem die Abteilung "Dokumentation"[473], die aus der 1947 gegründeten "Pädagogischen Arbeitsstelle" in Wiesbaden hervorgegangen ist[474], und die Abteilung "Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen"[475], die die Tätigkeit der "Zentralstelle für das Studium der Ausländer" beim Reichserziehungsministerium 1914 - 1945 fortsetzt[476].

4) Organisationen, deren Organisationselemente sämtlich vertraglich vergemeinschaftet sind.

Den höchsten Grad an organisatorischer Vergemeinschaftung erreichen solche organisatorischen Verbindungen auf Länderebene, deren Organisationselemente sämtlich vertraglich vergemeinschaftet sind. Träger der so gebildeten Organe, die außerhalb der Organisation jedes einzelnen beteiligten Landes stehen, ist eine vertraglich gesamthänderisch verbundene Mehrheit von Ländern.[477] Die Organe sind also in die Organi-

---

472 S. den Organisationsplan in Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 389

473 Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 200; 1967/68 S. 281, 389

474 Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 389

475 a.a.O. S. 295, 389. - S. auch Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 202; 1965/66 S. 261

476 Kulturpolitik der Länder 1965/66 S. 261

477 So ausdrücklich für die Anstalt ZDF H. J. WOLFF, VerwR II § 71 III b 2

sation einer kraft des Vertrages organisierten Ländermehrheit eingefügt, die sämtliche Organisationsnormen erläßt bzw. die Organisationsentscheidungen trifft. Die Trägerschaft eines einzelnen Landes als "Fassade" wird aufgegeben, was häufig schon im Vertrag in der Formulierung zum Ausdruck kommt, daß die beteiligten Länder ein "gemeinsames" Gericht - so auch §§ 3 Abs. 2 VwGO, 3 Abs. 2 FGO -, eine "gemeinsame" Rundfunkanstalt schaffen. Die Gemeinsamkeit in der Organisation wird aus Praktikabilitätsgründen manchmal nicht auf weniger wesentliche Organisationsbestimmungen ausgedehnt, deren Regelung das Sitzland übernehmen kann, ohne daß es hierdurch eine hervorgehobene Stellung erhielte. So stehen zum Beispiel die nichtrichterlichen Bediensteten des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg allein im Dienst des Landes Niedersachsen (Art. 3 Abs. 3 des Staatsvertrages[478]), das auch die Dienstaufsicht ausübt (Art. 16 Abs. 1). Die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" obliegt dem Rechnungshof des Landes Rheinland-Pfalz (§ 24 des Staatsvertrages[479] in Verbindung mit § 21 Abs. 3 der Satzung[480]); die Rechtsaufsicht über die Anstalt übt jeweils die Regierung eines der beteiligten Länder im Turnussystem zwei Jahre lang aus (§ 25 des Staatsvertrages). Das gemeinsame Organ kann sowohl gesondert für jedes einzelne Land tätig werden - so das Oberverwaltungsgericht Lüneburg je nach Herkunft der Streitsache - als auch für die nicht-rechtsfähige Gemeinschaft der beteiligten Länder - so etwa eine gemeinsame Schule (Akademie für Staatsmedizin Hamburg[481]) -.

---

478 Staatsvertrag zwischen Nds. und Schl.-H. vom 8./15.11.1955 (schl-h.GVBl 1956 S. 1, mit Änderungen 1962 S. 86)

479 S. Fußn. 374

480 vom 2.4.1962 (abgedr. bei HERRMANN, Rundfunkges. S. 194)

481 S. Fußn. 380

Obwohl die rechtskonstruktive Erfassung dieser Art der Organgemeinschaft klar und einfach ist[482] - mehrere Trägerorganisationen bedienen sich eines Organs[483] -, versuchen Rechtsprechung und zum Teil das Schrifttum - offensichtlich in dem Bestreben, die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit darzutun -, im Wege der Konstruktion diese Organe in die Organisation jedes einzelnen beteiligten Landes oder gar nur des Sitzlandes einzufügen und damit nachzuweisen, daß hier Staatsgewalt des einzelnen Landes ausgeübt wird. Dies geschieht in der Weise, daß das einheitliche Organ in eine Vielzahl von Organen der einzelnen Länder aufgelöst oder auf ein Organ des Sitzlandes mit schlichter Mitbeteiligung der Vertragspartner (entsprechend der Organbildung oben 3) komprimiert wird.[484] Das gemeinsame Organ soll also rechtlich entweder das Organ eines Landes oder eine "Zusammenlegung" mehrerer gesonderter Organe jedes einzelnen Landes sein. Hauptvertreter dieser Konstruktionsmeinung ist Maunz[485]. Nach seiner Ansicht sind "Rechtsträger" des Organs nicht die beteiligten Länder gemeinsam, sondern "jedes Land". Das Organ sei "eine Einrichtung jedes der vertragschließenden Länder"[486]. Daher würden die wahrgenommenen Aufgaben "in jedem der vertragschließenden Länder durch eine landesrechtliche Einrichtung auf Grund Landesrechts wahrgenommen"[487]. Welchen Vorteil diese der natürlichen An-

---

482 Vgl. etwa die klare, knappe und zutreffende Charakterisierung der Anstalt ZDF bei SAMPER, BayVBl 1964 S. 320

483 Vgl. auch H. J. WOLFF, VerwR II § 77 IV b

484 S. neuestens TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 200 - 201 m. w. N.; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 39

485 StaatsR § 27 II 10, NJW 1962 S. 1644 sub V

486 NJW a.a.O.

487 a.a.O.

schauung widerstreitende Ansicht hat, ist nicht ersichtlich, wenn man einmal davon absieht, daß sie nur den Zweck haben soll, die verfassungsmäßige Unbedenklichkeit der Organbildung darzutun. Sie ist abzulehnen, weil sie dem Willen der Vertragspartner, wie er im Vertrag Ausdruck gefunden hat, ein gemeinsames Organ zu schaffen und nicht eines des jeweils einzelnen Landes, nicht entspricht, ferner weil sie nicht zu erklären vermag, weshalb die notwendig einheitlich auszulegenden Organisationsnormen allein dem Vertrag gemäß auszulegen sind und nicht etwa in systematischem Zusammenhang mit dem Recht des einzelnen Landes, und weil sie nicht zu erklären vermag, weshalb das einzelne Land "sein" Organ nicht einseitig verändern oder aufheben kann. Unausgesprochen wirkt hier die im Völkerrecht im vorigen Jahrhundert entwickelte Theorie von den "gemeinsamen Organen" nach, die die Existenz völkerrechtlicher Organe leugnete und verbandliche Beziehungen in einzelne mitgliedstaatliche umdeutete.[488] Völkerrechtliche Organe wurden also als zusammengefügte staatliche Organe unter Aufrechterhaltung des alleinigen staatlichen Bestimmungsrechts angesehen. Die Entscheidungen der Organe sollten Maßnahmen jedes einzelnen Mitgliedstaates im innerstaatlichen Bereich sein. So wurden beispielsweise der Deutsche Bund als bloßes Rechtsverhältnis, dessen Bundesversammlung als Organ jedes der Gliedstaaten, Bundesbeschlüsse als Verträge bezeichnet; Elemente herrschaftlicher Verbandsordnung (etwa die Möglichkeit der Majorisierung) wurden in solche einverständlicher Verbandsordnung aufgelöst, indem etwa die Majorisierung mit der Fiktion des vorher erteilten Einverständnisses erklärt wurde. Das Reichsgericht[489]

---

488 Vgl. dazu WAGNER, Eur. Gemeinsch. S. 83, 85, 154; BRIE, Staatenverb. S. 59; KUNZ, Staatenverb. S. 394; WENGLER, VölkR II S. 1258

489 Beschl. v. 10.6.1899 - Rep. V 235/90 u. 147/99 -, RGZ 40 S. 377 - 386, S. 380. - Zustimmend LABAND, StaatsR I S. 91

sah sich noch 1899 genötigt zu betonen, es sei nicht von sämtlichen Gliedstaaten als höchstes Gericht bestellt, somit übe es nicht Gerichtsbarkeit des Staates aus, aus dessen Gebiet die Streitsache komme. Vielmehr leite es seine Gewalt vom Reich ab.

Widerspruchsvoll hat sich das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 5. November 1965[490] zur Konstruktion der Organe mit der Trägerschaft gesamthänderisch verbundener Länder geäußert. Es bezeichnet die Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen"[491] zunächst mehrfach zutreffend als "gemeinsame Länderanstalt"[492]. Dann aber meint das Gericht, die Anstalt sei "auf Landesebene errichtet"[493]. Entsprechend dem Terminus "Länderanstalt" hätte es richtig "Länderebene" heißen müssen, denn auf Landesebene - also der Ebene des einzelnen Landes - kann nur das einzelne Land tätig werden, das zudem keine Länderanstalt in dem oben bezeichneten Sinne schaffen kann. Vollends auf Abwege gerät das Gericht, wenn es sodann ausführt, der Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt sei "eindeutig (!) dem Landesrecht zuzurechnen"[494]. Diese Aussage wäre richtig, wenn man unter Landesrecht das Recht verstünde, das außer Bundesrecht in der Bundesrepublik gesetzt wird. In diesem Sinne verwendet das Gericht den Begriff des Landesrechts jedoch nicht, sondern setzt Landesrecht mit Recht des einzelnen Landes gleich. Es fährt nämlich fort: "Das Landesrecht ist zwar auf das Gebiet des

---

490 - VII C 119.64 -, BVerwGE 22 S. 299 - 311, S. 306 - 311 (vollständig abgedr. in ZDF-Schriftenreihe IV S. 68 - 82, S. 81/82)

491 Zum Staatsvertrag s. Fußn. 374

492 a.a.O. S. 306 sub 5, S. 310 sub 5 e

493 a.a.O. S. 310 sub 6 a

494 a.a.O. S. 311. - Ausrufungszeichen nur hier

betreffenden Landes beschränkt, erfaßt aber grundsätzlich alle natürlichen und juristischen Personen, die sich innerhalb dieses Bereiches befinden, insbesondere hier ihren Sitz ... haben. Für die Beigeladene[495] ist ... als Sitz Mainz bestimmt. Das in Mainz geltende Landesrecht gilt mithin auch für die Beigeladene, zumal (!) sie ja auch (?) eine Anstalt des Landes Rheinland-Pfalz ist. Hieraus folgt (!), daß die Beigeladene der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz und dem sonstigen rheinland-pfälzischen Landesrecht unterworfen ist, soweit der Staatsvertrag nicht etwas anderes ergibt. Insbesondere ist es denkbar (!), daß in dem Staatsvertrag verwendete Begriffe eine Verweisung auf Bundesrecht enthalten."[496] Aus diesen Ausführungen ist nur ersichtlich, daß das Gericht die Anstalt jedenfalls nicht der vertraglich gesamthänderisch verbundenen Mehrheit der Länder als Träger zuordnet. Ansonsten bleibt die Stellung der Anstalt im Dunkel. Der Ausgangspunkt, das Landesrecht sei auf das Gebiet des betreffenden Landes beschränkt, ist zutreffend. Warum aber sollte der Staatsvertrag Recht des Landes Rheinland-Pfalz und auf das Gebiet dieses Landes beschränkt sein? Warum sollte das "in Mainz geltende Recht" für die Anstalt gelten? Das Gericht meint dies, weil sie ihren Sitz in Mainz habe und "auch" eine Anstalt des Landes Rheinland-Pfalz sei. Beide Anknüpfungspunkte sind verfehlt. Der Sitz der Anstalt mag insofern Bedeutung haben, als die Anstalt (wie im übrigen auch Bundesorgane) das in Mainz geltende Recht zu beachten hat. Ansonsten beruht das Recht der Anstalt - wie der im Vertrag zum Ausdruck gekommene Wille der Vertragspartner zeigt - allein auf dem Staatsvertrag. Im übrigen gilt der Grundsatz, daß der Sitz eines Organs für das anzuwendende Recht

---

495 sc. die Anstalt ZDF

496 Ausrufungs- und Fragezeichen nur hier

nicht entscheidend ist.[497] Abwegig ist das Argument, die Anstalt sei "auch" eine Anstalt des Landes Rheinland-Pfalz. Die "gemeinsame Länderanstalt" ist ebensogut eine Anstalt jedes anderen Landes. Unklar bleibt endlich, inwiefern "Begriffe" in Länderverträgen eine Verweisung auf Bundesrecht enthalten können; "denkbar" ist dies allerdings.

497 Vgl. FORSTHOFF, Gutachten S. 31; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 13

Dritter Teil.

Die Verfassungsfrage: Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Erster Abschnitt.

Das für die Frage der Zulässigkeit maßgebliche Recht.

Organisatorische Verbindungen auf Länderebene werden durch Verträge der Länder geschaffen. Die Zulässigkeit der organisatorischen Verbindungen richtet sich also danach, ob solche Verträge der Länder zulässig sind. Zur Beurteilung der Frage der Zulässigkeit ist zunächst festzustellen, nach welchen Rechtssätzen sie sich richtet. Da die Länder Staaten sind,[498] sie im Vertragswege auf den ihnen zugewiesenen Hoheitsgebieten tätig werden und die Verträge in Form und Inhalt denen des Völkerrechts gleichen, könnte das zur Regelung der Beziehungen nebengeordneter Staaten geschaffene Völkerrecht[499] anwendbar sein. Die Länder sind freilich zugleich in das Gefüge eines anderen Staates, der Bundesrepublik, eingeordnet und als solche Glieder des Bundes (I). Für den Fall, daß

---

498 Heute fast allg. Ans.; vgl. BVerfG, Urt. v. 23. 10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1 S. 14 - 66, S. 18 Leits. 31; THOMA, HdbDStR I S. 173 - 179

499 Vgl. MÜLLER, Beziehungen S. 9

deshalb auch oder allein Staatsrecht anzuwenden ist, muß zwischen Bundesrecht (II) und Landesrecht (III) unterschieden werden.

I. Zulässigkeit der Verträge der Länder nach Völkerrecht und Staatsreeht.

In der Schweiz wie in den Vereinigten Staaten wird überwiegend die Ansicht vertreten, das Vertragsschließungsrecht sei den Gliedstaaten durch das zwischen ihnen geltende Völkerrecht verliehen und nur durch die Bundesverfassung eingeschränkt.[500] Diese Auffassung war auch im Kaiserreich von 1871 vorherrschend.[501] Georg Jellinek[502] bemerkte, das Vertragsrecht der Gliedstaaten sei "innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken ein völlig freies, d. h. völkerrechtliches". In der Weimarer Zeit wandte der Staatsgerichtshof[503] Völkerrecht unmittelbar auf die Beziehungen der Gliedstaaten an, soweit sie in ihrem Zuständigkeitsbereich tätig wurden; das Gericht sprach bei Verträgen der Gliedstaaten ausdrücklich von "völkerrechtlichen Vereinbarungen"[504]. Die Auffassung

---

500 Vgl. MÜLLER, a.a.O. S. 38, 50; Hans HUBER, Öst. Z. f. öff. R. 18 S. 247

501 Vgl. die Nachw. bei MÜLLER, a.a.O. S. 31; NEUBER, Vollz.gem. S. 13; ferner insbes. TRIEPEL, VölkR S. 199, 201; G. JELLINEK, System S. 303/04; MEYER-ANSCHÜTZ, StaatsR § 188, S. 809/10. - In der Weimarer Zeit noch StGH, Entsch. v. 17./18. 6.1927, RGZ 119 Anh. S. 18 - 45, S. 29/30; Entsch. v. 9.6.1928, RGZ 121 Anh. S. 1 - 8, S. 6; THOMA, HdbDStR I S. 178. - Heute anscheinend noch MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 32 RN. 66 ("völkerrechtsähnliche Ebene")

502 a.a.O. S. 304

503 Urt. v. 29.6.1925, RGZ 112 Anh. S. 21 - 32, S. 28

504 StGH, Urt. v. 6./7.7.1928, RGZ 122 Anh. S. 1 - 16, S. 8; ebenso FICKER, Vertragl. Bez. S. 11

beruht auf dem Verständnis des Bundesstaates als eines Bündnisses der Gliedstaaten; die Verfassung bildet danach nur die Grenze, nicht die Grundlage der Staatsgewalt der Glieder. Dagegen erhält die Staatsgewalt im Bundesstaat des Grundgesetzes ihre Legitimation nur von der verfassunggebenden Gewalt des deutschen Volkes; die Staatsgewalt der Länder findet ihre Grundlage im Grundgesetz.[505] Daher regelt das Grundgesetz auch allein "den Rechtskreis zwischen den Gliedstaaten".[506] Die Gliedstaaten bewegen sich im Verkehr untereinander im Bereich des Staatsrechts;[507] insoweit sind sie Glieder des Staates und nicht Völkerrechtssubjekte. Das ergibt sich aus Art. 32 Abs. 3 GG. Die Vorschrift verleiht den Ländern potentiell Völkerrechtsfähigkeit, freilich nur im Verhältnis zu "auswärtigen Staaten". Auswärtig sind nur die außerdeutschen Staaten.[508] Das folgt aus Art. 32 Abs. 1 GG, der die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik regelt und zu dem der Abs. 3 eine Spezialnorm bildet[509], sowie aus dem Erfordernis der Zustimmung der Bundesregierung, das für Verträge der Länder untereinander nicht gilt[510]. Mit Recht wird heute überwiegend die Meinung vertreten, die Beziehungen der Länder untereinander seien ausschließlich

---

505 Vgl. H. H. RUPP, Grundfragen S. 134 Fußn. 80; HEMPEL, Bundesstaat S. 239

506 BVerfG, Urt. v. 11.6.1961 - 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 -, BVerfGE 13 S. 54 - 97, S. 78

507 RUDOLF, VölkR S. 79 Fußn. 228

508 von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 32 Anm. VII, S. 795. - Anders die Lehre im Kaiserreich; vgl. MEYER-ANSCHÜTZ, StaatsR § 188, S. 810.

509 Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, a.a.O. Anm. VI 2, S. 788; HIRSCH, Kulturhoheit S. 113

510 S. unten Fußn. 672

durch staatliches Recht geregelt.[511] Die Beziehungen der Länder untereinander sind also staatliche Angelegenheit, ihre Verträge sind keine völkerrechtlichen Verträge.[512]

Diese Auffassung findet ihre Bestätigung im Völkerrecht. Die bundesstaatliche Gliederung eines Staates betrifft seinen innerstaatlichen organisatorischen Aufbau. Dessen Regelung gehört allein zum staatlichen Zuständigkeitsbereich und nicht zum völkerrechtlichen.[513] Daran ändert nichts, daß auch die Länder Staaten sind. Denn nach allgemeinem Völkerrecht ist der Bundesstaat primär Völkerrechtssubjekt; er bildet völkerrechtlich eine Einheit.[514] "The federal state shall constitute a sole person in the eyes of international law" (Art. 2 des panamerikanischen Vertrages von Montevideo vom 26. Dezember 1933).[515] KUNZ[516]

---

511 KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 55; RUDOLF, VölkR S. 115; BERBER, VölkR I § 18 e, S. 147; BROCKHAUS, Beziehungen S. 47; ARMBRUSTER, Gutachten S. 13; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 13. - Früher schon StGH, Urt. v. 29.6.1925, RGZ 112 Anh. S. 21 - 32, S. 28; KUNZ, Staatenverb. S. 689. - Das BVerfG (Urt. v. 23.10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1 S. 14 - 66, S. 51) hat die Frage nicht eindeutig beantwortet.

512 GECK, Völkerr. Wirkungen S. 4; RUDOLF, VölkR S. 79 Fußn. 228

513 MOSLER-BRÄUTIGAM, WbVöR III S. 320; TRIEPEL, VölkR S. 180. - Unklar ROELLENBLEG (Filmbewertungsstelle S. 61), der meint, es fehle "im Verhältnis der Länder zueinander das eigentlich (?) Typische des Völkerrechts", ohne dies Typische näher zu qualifizieren.

514 BVerfG, Urt. v. 11.7.1961 - 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 -, BVerfGE 13 S. 54 - 97, S. 77; MALLMANN, WbVöR III S. 641/42; BERNHARDT, Abschluß S. 13; BROCKHAUS, Beziehungen S. 47; REICHEL, Ausw. Gewalt S. 151; RUDOLF, VölkR S. 112; BERBER, a.a.O. S. 144; KUNZ, Staatenverb. S. 629, 689

515 zit. nach BERBER, a.a.O. Fußn. 1; vgl. auch MALLMANN, a.a.O. S. 642

516 Staatenverb. S. 43 Fußn. 6, S. 122. - Ebenso jetzt RUDOLF, VölkR S. 112; BINDSCHEDLER, Eur. Einigung S. 26

hat daher zutreffend formuliert: "Der Bundesstaat ist völkerrechtlich ein Einheitsstaat." Der organisatorische Aufbau des Bundesstaates ist also staatsrechtlicher Natur.[517] Daher bestimmt auch zunächst das staatliche Recht - und daran anknüpfend das Völkerrecht -, ob die Gliedstaaten völkerrechtlich rechts- und handlungsfähig sein können.[518] Insoweit verweist also das Völkerrecht auf die bundesstaatliche Verfassung.[519]

II. Bindung der Verträge an Bundesrecht.

Die Aufgaben und Befugnisse der Länder - auch ihre Vertragskompetenz - sind durch das Bonner Grundgesetz bestimmt. Inhaltlich können Verträge der Länder nur wirksam sein, wenn sie Bundesrecht nicht widersprechen. Sie stehen dem Bundesrecht im Range nach,[520] weil die Länder im Zusammenwirken im Verhältnis zum Bund nicht mehr Rechtsmacht gewinnen können, als ihnen als einzelnen zusteht.[521]

---

517 VERDROSS, VölkR S. 354; ARMBRUSTER, Gutachten S. 13; RUDOLF, DöV 1966 S. 75; BERBER, VölkR I § 18 c, S. 143. - A. M. NAWIASKY (WbVöR III S. 315, AStL III S. 140), der nur völkerrechtliche Staatenverbindungen für denkbar hält.

518 MALLMANN, a.a.O.; BERNHARDT, a.a.O. S. 22; BINDSCHEDLER, a.a.O. S. 29/30 mit Fußn. 19

519 NAWIASKY, WbVöR III S. 316; MALLMANN, a.a.O. S. 644, 648; GUGGENHEIM-MAREK, WbVöR III S. 532; REICHEL, a.a.O. S. 152; DAHM, VölkR II § 28 V, S. 128; BERNHARDT, a.a.O. S. 19

520 Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 156; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 55; ARMBRUSTER, Gutachten S. 14; MAUNZ, NJW 1962 S. 1642

521 Vgl. ARMBRUSTER, a.a.O.; BayVGH (Fußn. 464) S. 60

III. Bedeutung des Landesrechts für die Rechtswirksamkeit der Verträge.

Die Länder sind bei Abschluß von Verträgen außer an Bundesrecht auch an das jeweilige Landesverfassungsrecht - an die Bestimmungen über die zuständigen Organe, die Form der Verträge und die Mitwirkung des Parlaments usw. - sowie bei Verträgen, die keine Staatsverträge sind, an die formellen Landesgesetze gebunden. Soweit ein Ländervertrag gegen Bundesrecht verstößt, ist er nichtig. Streitig ist, ob Verstöße gegen Landesrecht die Gültigkeit von Verträgen berühren. Während Fleck[522], Maunz[523] und Bachof-Kisker[524] annehmen, ein solcher Verstoß lasse die Rechtsgültigkeit unberührt, vertreten Neuber[525], Armbruster[526] und Hans Schneider[527] die gegenteilige Auffassung.[528] Dem Grundgesetz läßt sich keine Antwort entnehmen, da es das Verhältnis der Länder untereinander - von Art. 35 Abs. 1 GG abgesehen - nicht ausdrücklich regelt. Das Völkerrecht regelt das Verhältnis der Länder untereinander ebenfalls nicht,[529] wie bereits dargelegt wurde. Fraglich ist, mit welchen Rechtsregeln sich diese Lücke im Grundgesetz ausfüllen läßt. Wenig sinnvoll erscheint es, Regeln des "gemeinen deutschen Staatsrechts"[530] oder

---

522 GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 66 Anm. 9 k

523 a.a.O.

524 Gutachten S. 17, 24/25

525 Vollz.gem. S. 82

526 Gutachten S. 15/16

527 VVDStRL 19 S. 24/25

528 BayVGH (Fußn. 464), S. 60, läßt die Frage ausdrücklich offen.

529 Auch nicht subsidiär (a. M. SCHAUMANN, VVDStRL 19 S. 124; TRIEPEL, VölkR S. 199)

530 So BVerfG, Urt. v. 28.7.1955 - BvH 1/54 -, BVerfGE 4 S. 250 - 293, S. 276 (gemeindeutsches Verfassungsrecht); Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 14; MENZEL, VVDStRL 19 S. 150

eines "Interföderationsrechts"[531] anzuwenden, da deren Inhalt recht zweifelhaft ist und regelmäßig nur in entsprechender Anwendung völkerrechtlicher Regeln gefunden werden kann. Da das Völkerrecht als einzige Rechtsordnung das Verhältnis zwischen Staaten eingehend regelt,[532] dieses Verhältnis demjenigen zwischen den Ländern gleicht und auch das Länderrecht im wesentlichen Koordinationsrecht ist, können Regeln des allgemeinen Völkerrechts entsprechend angewendet werden.[533]

In der Völkerrechtslehre ist allgemein anerkannt, daß die Wirksamkeit von Verträgen nicht vom gesamten Verfassungsrecht der Parteien abhängig ist.[534] Streit herrscht allerdings darüber, ob bereits der Vertrag, den eine zur Abgabe von Vertragserklärungen befugte Person geschlossen hat, in jedem Fall gültig ist[535] oder ob darüber hinaus noch bestimmte Verfassungsvorschriften eingehalten sein müssen[536]. Unterverfassungsrechtliche Normen sind jedenfalls stets unbeachtlich.

---

531 So RUDOLF, DöV 1966 S. 76; WALTER, DöV 1967 S. 626

532 Vgl. TRIEPEL, VölkR S. 19/20, 198

533 Vgl. BROCKHAUS, Beziehungen S. 60, 68; NEUBER, Vollz.gem. S. 22; MERK, VVDStRL 19 S. 148; MÜLLER, Beziehungen S. 92; RUDOLF, VölkR S. 80 Fußn. 228. - Hans HUBER (VVDStRL 19 S. 144) spricht von "beschränkter Anwendbarkeit", MENZEL (VVDStRL 19 S. 150) will aus "praktischen Erwägungen" Völkerrecht anwenden, weil es "Lösungen für Parallelfälle anbietet". In der Sache dürfte dies auf eine entsprechende Anwendung hinauslaufen. Ähnlich auch Herb. KRÜGER, VVDStRL 19 S. 146; MÜNCH, VVDStRL 19 S. 149. - Ablehnend MERK, VVDStRL 19 S. 147; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 14; TRIEPEL, VölkR S. 204

534 GECK, Völkerr. Wirkungen, passim, insbes. S. 25, 32; GUGGENHEIM-MAREK, WbVöR III S. 533

535 So GECK, a.a.O. S. 404, 410; VOGEL, Verfassungsentscheidung S. 7/8

536 So GUGGENHEIM-MAREK, a.a.O.

Voraussetzung für eine entsprechende Anwendung dieser völkerrechtlichen Regel auf Länderverträge ist, daß das völkerrechtliche Verhältnis in den für den Grund der Entscheidung in der getroffenen Rechtsregel maßgebenden Teilen dem Verhältnis der Länder untereinander wesensgleich ist. Der Grund für die völkerrechtliche Regel liegt in der Notwendigkeit, die wichtigen Beziehungen der Völkerrechtssubjekte nicht zu behindern, sondern zu vereinfachen. Das kann nur bei einer formalen Betrachtungsweise der Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge geschehen. Wenn eine "an sich" zur Abgabe völkerrechtlicher Erklärungen befugte Person handelt, so soll der Vertragspartner auf die Rechtsgültigkeit vertrauen können.[537] Das verlangt auch die besonders im völkerrechtlichen Verkehr notwendige Rechtssicherheit. Diese wäre gestört, wenn sich ein Vertragspartner wegen eines behaupteten Verstoßes gegen unklare, schwer auszulegende, unter Umständen ungeschriebene Verfassungsbestimmungen vom Vertrag lösen könnte,[538] zumal neutrale und obligatorische Entscheidungsinstanzen zur Nachprüfung fehlen.

Diese Gründe können für die Länderverträge keine Beachtung beanspruchen. Es besteht in der Regel kein wichtiges Bedürfnis, die vertraglichen Beziehungen der Länder auf Kosten der intra-ländermäßigen Gültigkeit zu intensivieren und damit zu vereinfachen. Das Grundgesetz hat die staatlichen Aufgaben im Prinzip so verteilt, daß der Bund die übergreifenden Belange wahrnimmt. Durch einen rechtswidrigen Ländervertrag wird die Rechtssicherheit in demselben Maß gestört, wie wenn das einzelne Land die Maßnahme allein getroffen hätte. Die Vertragspartner können sich wegen der weitgehenden Homogenität der Länder - die

---

537 GECK, a.a.O. S. 31; MALLMANN, WbVöR III S. 647

538 Vgl. GECK, a.a.O. S. 31, 170

über die normativen Bestimmungen des Art. 28 GG hinausgeht - auch leicht über das gegenseitige Recht orientieren und es nach den in der Bundesrepublik allgemein anerkannten Methoden interpretieren.[539] Streitigkeiten über die Gültigkeit von Verträgen entscheiden das Bundesverfassungsgericht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG) oder - primär - das Bundesverwaltungsgericht (§ 50 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Schließlich verbietet der im deutschen Recht anerkannte Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, daß ein Vertrag im Innern eines Landes ungültig und im Inter-Länder-Bereich gültig ist.

Die Regel des Völkerrechts kann also auf Vertragsbeziehungen der Länder nicht entsprechend angewendet werden. Es verbleibt somit bei der allgemeinen Regel, daß rechtswidrige Länderverträge nichtig sind und keine Bindung gegenüber dem Vertragspartner äußern.

---

539 Verfehlt ist deshalb das Argument BACHOF-KISKERs (Gutachten S. 25), ein Vertragspartner könne darauf vertrauen, daß der andere fähig sei, die eigene Verfassung richtig anzuwenden; dazu ist eben auch der andere Vertragspartner fähig.

Zweiter Abschnitt.

Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene nach dem Bonner Grundgesetz.

Das Grundgesetz enthält weder eine Regelung der Organisationsgewalt der Länder noch Bestimmungen über ihr Vertragsschließungsrecht. Beide Institutionen waren jedoch dem Verfassungsgeber bekannt (z. B. Art. 84, 130 GG). Die Auslegung des Grundgesetzes muß sich daher, was die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene angeht, vorwiegend mit der den Vorschriften des Grundgesetzes zugrunde liegenden Systematik und der historischen Situation des Verfassungsgebers befassen.

Erstes Kapitel. Die Zulässigkeit vertraglicher Ausübung der Organisationsgewalt.

I. Die Zulässigkeit von Verträgen der Länder im allgemeinen.

In Rechtsprechung[540] und Schrifttum[541] wird heute allgemein die Ansicht vertreten, die Länder

---

540 BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 - 2 BvG 1, 2/60 -, BVerfGE 12 S. 205 - 264 S. 240 (inzident); BVerwG (Fußn. 490) S. 307; BayVGH, Urt. v. 13.5. 1955 - Nr. 166 IV 53 -, VGHE 8 S. 113 - 131, S. 122/23; BayVGH (Fußn. 464) S. 46, 61

541 ARMBRUSTER, Gutachten S. 11; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 14; FLECK, GELLER-KLEINRAHM-FLECK Art. 66 Anm. 9 e, f ff; FORSTHOFF, Gutachten S. 3; FRIAUF, AöR 88 S. 291; GAWIN, KMK S. 27; H. E. GIESE, Staatsverträge S. 59; GLUM, Struktur S.

könnten nach dem Grundgesetz untereinander Verträge schließen. Das Vertragsschließungsrecht wird freilich sehr unterschiedlich begründet. Die Begründung ist nicht unerheblich, weil von der Ableitung des Vertragsschließungsrechts aus der einen oder anderen geschriebenen oder stillschweigend mitgeschriebenen Norm ihr Inhalt und Umfang abhängen können.

1) Begründung des Vertragsschließungsrechts in Rechtsprechung und Schrifttum.

a) "Föderalistische Selbstverständlichkeit".

Die Vertragsschließungskompetenz der Länder ist nicht - wie häufig[542] mit einem Wort Hans Schneiders[543] behauptet wird - eine "föderalistische Selbstverständlichkeit". Sie gehört nicht zum Wesen des Bundesstaates und läßt sich nicht aus dem Bundesstaatsbegriff herleiten. Der Bundesstaat ist begrifflich dadurch gekennzeichnet, daß er gegliedert ist in Staaten und die Gliedstaaten Eigenstaatlichkeit besitzen und bei der Willensbildung im Oberstaat betei-

---

51; GRASSL, Staatsverträge S. 54; GROSS, NJW 1967 S. 1002; GRUSON, Bedürfniskomp. S. 40; HAEGERT, NJW 1961 S. 1138; HAMANN-LENZ, GG Art. 32 Anm. B 5; HARBICH, Bundesstaat S. 87 Fußn. 238; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 57; KATHOLNIGG, UFITA 38 S. 26; Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 156; von MANGOLDT-KLEIN, Art. 32 Anm. VII, S. 794; KNOKE, KMK S. 28; LERCHE, Gutachten S. 10; MAUNZ, NJW 1962 S. 1641; ders., StaatsR § 25 III 9, § 28 II 10; ders., MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 32 RN. 64, 73; RUDOLF, VölkR S. 114; ders., Bund und Länder S. 25; ders., DöV 1966 S. 75; SAMPER, BayVBl 1964 S. 320; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 2; Peter SCHNEIDER, LoccProt 32/1967 S. 47; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 192; Ing. WOLFF, Rechtsbeziehungen S. 128

542 So BACHOF-KISKER, Gutachten S. 14, 32; KRATZER, DVBl 1963 S. 309; PÖTTER, LOSCHELDER-SALZWEDEL S. 39/40; FRIAUF, AöR 88 S. 292; Ing. WOLFF, a. a.O.; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 56

543 VVDStRL 19 S. 2

ligt sind. Weitere Strukturdetails finden sich in der Verfassung geregelt, darüber hinaus lassen sie sich dem Bundesstaatsbegriff nur entnehmen, wenn man sie - wie Triepel[544] bemerkt hat - "vorher hineingelegt" hat. Das Vertragsschließungsrecht könnte den Ländern auch ausdrücklich in der Verfassung abgesprochen werden. Daran würde die Rechtsnatur eines Staates als Bundesstaat nicht scheitern.[545] Deshalb ist es etwa denkbar, daß in einer bundesstaatlichen Verfassung dem Oberstaat die Befugnis zur Regelung von Gegenständen zustünde, die eine vertragliche Regelung der Gliedstaaten erfordern oder wünschenswert erscheinen lassen. Das Vertragsschließungsrecht hängt allein davon ab, ob es von der Verfassung im Einzelfall zugebilligt wird.[546] Andere Bundesverfassungen treffen beispielsweise eine ausdrückliche Bestimmung hierüber (Schweiz: Art. 7; Österreich: Art. 107; Vereinigte Staaten: Art. 1 Abschn. 10 Abs. 3 - interstate compacts -). Dies zeigt, daß auch andere Bundesstaaten das Vertragsschließungsrecht nicht als selbstverständlich betrachten, sondern es - wie etwa der Vorbehalt der Zustimmung des Kongresses in den Vereinigten Staaten beweist - als mögliche Störungsquelle im bundesstaatlichen Gefüge betrachten.[547]

b) Staatsqualität der Länder.

Ebensowenig vermag die Staatsqualität der Länder das Vertragsschließungsrecht zu begründen.[548] Die nor-

---

544 Festg. f. LABAND S. 326/27; ebenso WAGNER, Eur. Gemeinsch. S. 350

545 Vgl. Ing. WOLFF, a.a.O. S. 19

546 Ebenso HARBICH, Bundesstaat S. 87; a. M. - ohne Begründung - FRIAUF, AöR 88 S. 292. - Vgl. auch ARMBRUSTER, Gutachten S. 14

547 Vgl. auch FICKER, Vertragl. Bez. S. 9/10

548 So aber BayVGH (Fußn. 464) S. 61 sub 1 b; ARMBRUSTER, Gutachten S. 11; ZACHER, in NAWIASKY, Komm., Einl. IV RN. 57; GROSS, NJW 1966 S. 1488, 1967 S. 1002; H. E. GIESE, Staatsverträge S. 59; TIEMANN, a.a.O. S. 113; GAWIN, KMK S. 26, 28; HIRSCHMÜLLER a.a.O.S.57; ZACHER, BayVBl 1971 S.322

mative Geltung des Staatsbegriffs und die Staatlichkeit der Länder besagen in diesem Zusammenhang nichts, weil gerade die Staatlichkeit im Bundesstaat beschränkt ist.[549] Das Vertragsschließungsrecht gehört auch nicht zum Staatsbegriff. Die Regel des allgemeinen Völkerrechts, daß die Staaten untereinander ein nahezu unbeschränktes Vertragsschließungsrecht genießen,[550] gilt schon nicht für den völkerrechtlichen Verkehr der Länder (Art. 32 Abs. 3 GG) und erst recht nicht entsprechend für ihren Verkehr untereinander. Offensichtlich verwechseln jene Autoren, die die Staatsqualität der Länder als Argument anführen, die Vertragsfähigkeit der Länder - die unbestritten vorliegt - mit der Vertragszulässigkeit. Historisch bemerkenswert ist, daß die Reichsverfassung vom 28. März 1849 in § 5 die Staatlichkeit der Gliedstaaten hervorhebt ("sie haben alle staatlichen Hoheiten und Rechte, soweit diese nicht der Reichsgewalt ausdrücklich übertragen sind") und die Befugnis zum Vertragsschließungsrecht der Gliedstaaten untereinander in § 8 besonders regelt. Hier sind Staatlichkeit und Vertragsschließungskompetenz mit Recht auseinandergehalten.

c) Art. 30 GG.

Aus Art. 30 GG läßt sich das Vertragsschließungsrecht nicht herleiten.[551] Die Bestimmung stellt die Grundsätze für die Verleihung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf.[552] Für das einzelne Land bedeutet sie, daß es in seinem Gebiet die Staatsge-

---

549 TRIEPEL, Festg. f. LABAND S. 327

550 VERDROSS, VölkR S. 171; GUGGENHEIM-MAREK, WbVöR III S. 531; BROCKHAUS, Beziehungen S. 70/71

551 So aber BVerwG (Fußn. 490) S. 306; BayVGH, a.a. O.; SAMPER, BayVBl 1964 S. 320

552 von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 30 Anm. III 3

walt ausübt, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund hierzu die Befugnis verleiht. Die Staatsgewalt des Landes ist demnach auf sein Gebiet beschränkt.[553] Mit dem Abschluß von Verträgen wirkt das Land jedoch über sein Gebiet hinaus. Eine solche Tätigkeit kann formal von Art. 30 GG nicht mehr gedeckt werden.[554] Dagegen vertritt das Bundesverwaltungsgericht[555] die Auffassung, es gebe "keine Vorschrift im Grundgesetz, nach der die Staatsgewalt eines Landes nur in seinem Gebiet ausgeübt werden könnte"; die Landesstaatsgewalt sei - auch ohne vertragliche Maßnahmen - nicht "auf das betreffende Landesgebiet" beschränkt. Das Gericht stützt seine Ansicht darauf, daß die Urteile der Landesgerichte und die Verwaltungsakte der Landesbehörden im ganzen Bundesgebiet Geltung hätten. Das trifft nicht zu, weil nur Hoheitsakte auf Grund bundesrechtlicher Vorschriften im Bundesgebiet Geltung haben.[556] Ansonsten gelten Hoheitsakte der Länder nur im Landesbereich;[557] sie bedürfen zum Zwecke weiterer Geltung der gegenseitigen Anerkennung.[558] Die hier vertretene Auffassung folgt aus dem organisationsrechtlichen Grundsatz, daß die Zuständigkeit eines (zentralen) Staatsorgans auf das eigene Staats-

---

553 BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 - 2 BvG 1/57 -, BVerfGE 11 S. 6 - 22, S. 19; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 57; PLATZ, DöV 1966 S. 183; GRAWERT, Verw.abk. S. 233

554 So auch HAEGERT, NJW 1964 S. 15

555 a.a.O. S. 307

556 BVerfG, a.a.O.; von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 83 Anm. IV 1 c; KÖLBLE, a.a.O.; FLECK, GELLER-KLEINRAHM-FLECK Art. 66 Anm. 9 f gg, S. 416; Hans RUPP, LoccProt 32/1967 S. 7; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 15; HEMPEL, Bundesstaat S. 227/28

557 BVerfG, a.a.O.; Urt. v. 26.3.1957 - 2 BvG 1/55 -, BVerfGE 6 S. 309 - 367, S. 361; von MANGOLDT-KLEIN, a.a.O.; GRUSON, Bedürfniskomp. S. 42, 78. - A. M. MONZ, Verhältnis S. 45; unklar HEMPEL, a.a.O. S. 228

558 FLECK, a.a.O; KISKER, Kooperation S. 184 f.

gebiet beschränkt ist[559] (sog. Territorialprinzip[560]), es sei denn, daß eine weitere Zuständigkeit auf Grund besonderer Vorschriften (hier: des Bundesrechts) oder kraft Vertrages gegeben ist. Zu Unrecht beruft sich das Bundesverwaltungsgericht zur Stützung seiner Auffassung auf von Mangoldt-Kleins Kommentar[561]; in der angeführten Stelle behandelt Klein jedoch die Vollstreckung von Hoheitsakten der Länder, nicht ihren Geltungsbereich. Art. 30 GG kann daher nur den Inhalt von Verträgen der Länder bestimmen,[562] nicht aber ihre Zulässigkeit.

d) Art. 32 Abs. 3 GG.

Ebenso verfehlt ist es, aus der Regelung des Art. 32 Abs. 3 GG zu schließen, die Länder hätten erst recht im innerstaatlichen Bereich ein Vertragsschließungsrecht, wenn sie es im auswärtigen Bereich haben.[563] Ein solcher Schluß a maiore ad minus ist nur zulässig, wenn in einer weitergehenden Regel die weniger weitgehende enthalten und Sinn und Zweck der Regelungen gleich sind. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Art. 32 Abs. 3 GG gewährt den Ländern Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Gewalt. Wenn die Bestimmung in diesem Zusammenhang das Vertrags-

---

559 Vgl. Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 156; FORSTHOFF, Gutachten S. 4; H. J. WOLFF, VerwR II § 72 III a

560 von MANGOLDT-KLEIN, a.a.O.

561 von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 35 Anm. IV, S. 842

562 Vgl. auch von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 32 Anm. VII, S. 794

563 So aber BVerwG (Fußn. 490) S. 307; BayVGH (Fußn. 464) S. 46; MERK, VVDStRL 19 S. 135; KRAPP, Ländereinr. S. 55/56; HERZOG, JuS 1967 S. 198; H. E. GIESE, Staatsverträge S. 59; REH, LoccProt 32/1967 S. 54; LERCHE, Gutachten S. 10; Ing. WOLFF, Rechtsbeziehungen S. 129; GRASSL, Staatsverträge S. 54; HAMANN-LENZ, GG Art. 32 Anm. B 5; TIEMANN, a.a.O. S. 112, 192; GROSS, NJW 1966 S. 1489, 1967 S. 1002

schließungsrecht erwähnt, so deshalb, weil die Länder vom nichtvertraglichen völkerrechtlichen Verkehr ausgeschlossen sein sollen[564] und weil Regelungen auf völkerrechtlicher Ebene regelmäßig nicht durch Einzelmaßnahmen, sondern nur vertraglich möglich sind. Im staatlichen Bereich dagegen wird die Staatsgewalt zumeist durch Einzelregelungen und nicht vertraglich ausgeübt. Daher kann von der Erwähnung des Vertragsschließungsrechts in Art. 32 Abs. 3 GG nicht auf innerstaatliche Befugnisse geschlossen werden.

e) Art. 118 Satz 1, 135 Abs. 5 GG.

Schließlich läßt sich das Vertragsschließungsrecht auch nicht aus den Art. 118 Satz 1, 135 Abs. 5 GG herleiten.[565] Diese Vorschriften sprechen zwar von "Vereinbarungen" der Länder. Doch handelt es sich bei ihnen um heute gegenstandslose Übergangsbestimmungen, die der leichteren Abwicklung bestimmter vorkonstitutioneller Materien dienen sollten. Es ist zudem denkbar, daß es sich deshalb um Ausnahmeregelungen handelt. Die Bestimmungen sind daher nicht beweiskräftig.

2) Das Vertragsschließungsrecht als stillschweigend mitgeschriebener Verfassungssatz.

Der Verfassungsgeber hat das Grundgesetz bewußt straff gehalten und zum Teil solche Gegenstände nicht ausdrücklich geregelt, die nach gemeindeutscher Rechts- und Verfassungstradition selbstverständlichen und unbestrittenen Bestand haben.[566] Gerade bei der

---

564 Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 32 Anm. III 2, S. 777

565 So aber BVerwG, a.a.O.; GROSS, NJW 1967 S. 1002

566 BVerfG, Urt. v. 25.6.1968 - 2 BvR 251/63 -, BVerfGE 24 S. 33 - 55, S. 49

Gestaltung der bundesstaatlichen Ordnung fügt sich das Grundgesetz weitgehend in die deutsche Rechtstradition ein, zu der es gehört, daß die Gliedstaaten die Vertragsschließungskompetenz innerhalb des Bundesstaates haben. Die Kompetenz ist ein Strukturelement der bundesstaatlichen Ordnung, die der Verfassungsgeber nicht in allen Einzelheiten konkretisiert hat, die aber als allgemeiner Grundsatz der Verfassung immanent ist.[567] Daher läßt sich unter dem Gesichtspunkt althergebrachter und unbestrittener Rechtsüberzeugung[568] ein stillschweigend mitgeschriebener Verfassungssatz des Inhalts feststellen, daß die Länder untereinander Verträge schließen können.

Eine ausdrückliche Regelung des Vertragsschließungsrechts der Gliedstaaten findet sich nur in den §§ 8, 9, 78 der Reichsverfassung vom 28. März 1849.[569] Unter der Reichsverfassung vom 16. April 1871 war allgemein anerkannt, daß dieses Recht bestand.[570] Laband[571] bemerkte hierzu, der Satz, daß die Gliedstaaten Verträge abschließen könnten, sei "so zweifellos und unbestritten und durch eine so konstante und unangefochtene Praxis bekräftigt, daß

---

567 Vgl. BVerfG, Urt. v. 1.7.1953 - 1 BvL 23/51 -, BVerfGE 2 S. 380 - 406, S. 403

568 Vgl. zu dieser Auslegungsmethode BVerfG, a.a.O.; von MANGOLDT-KLEIN, BGG Einl. Anm. IV 7 c, S. 10

569 § 8 Abs. 1 lautet: "Die einzelnen deutschen Regierungen sind befugt, Verträge mit anderen deutschen Regierungen abzuschließen." - Vgl. hierzu Art. 11 Abs. 3 der Deutschen Bundesakte vom 8.6.1815: "Die Bundesglieder behalten zwar das Recht der Bündnisse aller Art, verpflichten sich jedoch, in keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären."

570 Vgl. LABAND, StaatsR II S. 167; MEYER-ANSCHÜTZ, StaatsR § 188, S. 810; TRIEPEL, VölkR S. 198/99; Georg JELLINEK, System S. 304

571 a.a.O.

er keiner weiteren Begründung" bedürfe. Für die Weimarer Zeit läßt sich keine Änderung dieser Auffassung feststellen.[572] Art. 40 des Herrenchiemseer Entwurfs[573] regelte ausdrücklich das Vertragsschließungsrecht der Länder. Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates billigte die Vorschrift in drei Lesungen,[574] strich sie dann aber ohne Aussprache auf Antrag mehrerer Abgeordneter, unter anderem Dr. von Mangoldts.[575] Wie von Mangoldt berichtet,[576] erfolgte die Streichung nur im Interesse einer Kürzung des Grundgesetzes; sachlich erkannte man die Zulässigkeit von Verträgen allgemein als selbstverständlich[577] an.

II. Insbesondere die Zulässigkeit von Verträgen mit organisatorischem Inhalt.

Inhalt von Länderverträgen können alle Gegenstände sein, zu deren Regelung die Länder befugt sind. Die Verträge können also einen organisationsrechtlichen Inhalt haben. Die Länder können daher vertrag-

---

572 Vgl. StGH, Urt. v. 29.6.1925, RGZ 112 Anh. S. 21 - 32, S. 25, 29; MÜLLER, Beziehungen, S. 97; NEUßER, Vollz.gem. S. 63/64; ANSCHÜTZ, Art. 78 Anm. 1 a, S. 417; FICKER, Vertragl. Bez. S. 11

573 "Die Länder können über Gegenstände, die in ihren Aufgabenbereich fallen, Vereinbarungen mit anderen deutschen Ländern treffen." - Vgl. dazu Begründung Ziff. 5 zu den "Grundsätzen für eine deutsche Bundesverfassung" der CDU/CSU vom 13.4. 1948, abgedr. bei SÖRGEL, Konsensus S. 302

574 Parlam. Rat, Verhandl. des HA S. 100, 367, 627

575 a.a.O. S. 751

576 Komm., Vorbem. 4 vor Art. 20, S. 130/31

577 Vgl. zur Auslegung bei Streichung einer Vorschrift in einem Entwurf als selbstverständlich auch GEIGER, JöR N.F. 6 S. 138/39

lich Organisationsgewalt ausüben und organisatorische Verbindungen auf Länderebene schaffen.[578] Es gilt hinsichtlich der Zulässigkeit von Verträgen mit organisationsrechtlichem Inhalt nichts anderes als hinsichtlich solcher mit sachlichem Inhalt.[579] Insbesondere ist es nicht angängig, den Ländern die vertragliche Erfüllung von Aufgaben zuzugestehen und gleichzeitig die dafür notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu versagen.[580] Organisationsnormen sind häufig gerade erforderlich, damit "die Sachentscheidung in optimaler Weise getroffen wird"[581].

Ein einleuchtender Grund, bezüglich der Vertragskompetenz sachliche und organisatorische Verträge zu trennen, läßt sich nicht finden. Auch der häufig[581a] vorgebrachte Einwand, bei der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene würden Hoheitsrechte - ob auf die organisatorischen Verbindungen oder auf die Vertragspartner, wird nicht immer deutlich[582] - übertragen, trifft jedenfalls in die-

---

578 H. J. WOLFF, VerwR II § 78 II c 3, S. 122

579 Ebenso Peter SCHNEIDER, Gutachten S. 64. - Vgl. auch KNOKE, KMK S. 103/04; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 195

580 So will FORSTHOFF (Gutachten S. 11, 26) die Organisationsgewalt aus dem Vertragsschließungsrecht ausnehmen. Ihm folgt GRAWERT (Verw.abk. S. 261, 267) mit der nicht überzeugenden Begründung, das GG kenne nur getrennte Organisationsbereiche der Länder und sehe deshalb keine anwendbaren Rechtssätze vor. Das GG "kennt" die Organisationsgewalt der Länder nämlich überhaupt nicht.

581 Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 130

581a Vgl. OTT, JuS 1968 S. 460/61; GRAWERT, Verw.abk. S. 271; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 62 sub VII 2, 3; ders., NJW 1962 S. 1084; FRÖHLER, Gutachten S. 11; FUSS, VVDStRL 23 S. 231; von STRALENHEIM, BayVBl 1962 S. 72; KRATZER, DVBl 1963 S. 310; LERCHE, Gutachten S. 56; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 36; ZEIDLER, Gutachten S. 49; KALKBRENNER, BayVBl 1965 S. 109, 152; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 26

582 Vgl. etwa einerseits GRAWERT, a.a.O., andererseits KÖLBLE, a.a.O.; FRÖHLER, a.a.O. - BACHOF-KISKER (a.a.O. S. 38) nehmen beides an.

ser Allgemeinheit nicht zu. Der Einwand kann nämlich bei jeder vertragsmäßigen Erfüllung staatlicher Aufgaben erhoben werden. Die These der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Vertragspartner wird damit begründet,[583] die Aufgabenzuweisung an die organisatorische Verbindung stelle sich für das einzelne Land als eine in der Mitbestimmung des Partners hervortretende Übertragung von Hoheitsrechten auf den Partner dar; die Vergemeinschaftung der Zuständigkeit hebe die Zuständigkeitsverteilung auf. Folgerichtig sieht Grawert[584] darin einen Verstoß gegen Art. 30 GG. Die These der Übertragung von Hoheitsrechten auf organisatorische Verbindungen wird damit begründet,[585] es werde eine Teilzuständigkeit des Landes auf die organisatorische Verbindung abgegeben, mithin Hoheitsgewalt auf sie übertragen. Unter "Hoheit" ist "jede Wahrnehmung öffentlicher Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Rechtsprechungsbefugnisse" zu verstehen.[586] Jede Einschränkung alleinigen staatlichen Selbstbefindens durch irgendeine Mitwirkung einer Stelle außerhalb des einzelnen Staates bedeutet bereits eine Übertragung von Hoheitsrechten auf diese Stelle. Eine derartige Übertragung kann deshalb schon in dem Mitwirken eines Landes in einer Delegiertenkonferenz liegen. Auch in jeder vertraglichen Erfüllung staatlicher Aufgaben ist die Übertragung von Hoheitsrechten begründet. Eine Zuständigkeitsveränderung und Übertragung von Hoheitsrechten liegt schon im Wesen vertraglicher Aufgabenerfüllung. Es versteht sich deshalb, daß auch infolge Schaffung und Bestands einer organisatorischen Verbindung an Stelle alleiniger und ausschließlicher Zuständigkeiten Teilzuständigkei-

---

583 Vgl. etwa GRAWERT, a.a.O.

584 a.a.O.

585 Vgl. etwa FRÖHLER, a.a.O.; KALKBRENNER, a.a.O. S. 152

586 MAUNZ, Festschr. f. Gebh. MÜLLER S. 257

ten, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsbefugnisse des einzelnen Landes treten, im übrigen aber Hoheitsrechte übertragen werden. Das ist freilich verfassungsrechtlich nur relevant, wenn man überhaupt jegliche Befugnis der Länder zur Übertragung von Hoheitsrechten leugnet. Wenn hingegen etwa Fuß[587] bemerkt, "das Grundgesetz verbiete den Ländern jegliche Übertragung von Hoheitsgewalt - sei es in der Substanz, sei es zur Ausübung - an eine Institution außerhalb des einzelnen Landes", so leuchtet nicht ein, warum gerade die Übertragung an eine "Institution" verfassungsrechtlich relevant sein soll. Mit der vertraglichen Erfüllung staatlicher Aufgaben ohne jede Institutionalisierung kann nämlich in der Sache eine weit intensivere Übertragung von Hoheitsrechten verbunden sein. Ein generelles Verbot der Übertragung von Hoheitsrechten spricht freilich niemand aus, weil damit die Vertragsschließungskompetenz der Länder überhaupt beseitigt werden müßte. Es bleibt deshalb festzuhalten, daß das Übertragungsproblem nicht mit der Unterscheidung sachlicher und organisatorischer Verträge zu lösen ist. Auch die Unterscheidung von Vollübertragung (Substanzübertragung) und Übertragung zur Ausübung gibt für die verfassungsrechtliche Beurteilung nichts her. Soweit ersichtlich liegt im gegenwärtigen Bestand organisatorischer Verbindungen auf Länderebene keine Vollübertragung vor; dies ist zwar angesichts der Regelung der Rechtsaufsicht und mehrerer Verfahrensvorschriften bei der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" behauptet worden, doch lassen sich die Regelungen - falls man in ihnen eine Verfassungswidrigkeit sieht - verfassungskonform auslegen, und zwar entsprechend den einschlägigen Regelungen anderer gemeinsamer Länderrundfunkanstalten (Südwestfunk, Norddeutscher Rundfunk). Substanzübertragungen läßt sich im übrigen mit der unten beschriebenen "Be-

587 VVDStRL 23 S. 231

dürfnisklausel" (Zweites Kapitel, IV C) begegnen. Entscheidend wird es darauf ankommen, welche Intensität die Übertragung von Hoheitsrechten hat; beispielsweise ist eine treuhänderische Betrauung eines anderen Landes zweifellos eher Bedenken ausgesetzt als die Schaffung einer organisatorischen Verbindung, der Kompetenzen zugewiesen werden, die theoretisch eine Summe von Bruchteilen von Kompetenzen darstellt, die jedes teilnehmende Land einem einzelstaatlichen Organ zuweisen würde. Allein die Tatsache der Übertragung von Hoheitsrechten verbietet also nicht den Abschluß organisatorischer Verträge.

Das Bundesverwaltungsgericht[588] meint, die Übertragungstheorie durch das Argument widerlegen zu können, bei Schaffung einer organisatorischen Verbindung - und zwar im Fall der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" - werde nicht auf Hoheitsrechte "verzichtet", da "die Hoheitsrechte der einzelnen Länder über die Anstalt[589] ohne den Staatsvertrag nicht bestünden". Es sei unbedenklich, wenn "von vornherein nur beschränkte Hoheitsrechte der Länder entstehen". Dem Gericht ist zuzugeben, daß die Hoheitsrechte der Länder über die Anstalt nicht bestünden, wenn die Länder den Staatsvertrag nicht geschlossen hätten. Denn dann gäbe es die Anstalt überhaupt nicht. Wenn jedoch "beschränkte Hoheitsrechte" entstehen, so liegt eben in dieser Beschränkung, der ein Land ohne den Vertrag nicht unterworfen wäre, die Übertragung. Die weitere Berufung des Gerichts auf Art. 24 Abs. 1 GG ist ebenfalls verfehlt (dazu unten Zweites Kapitel, II).

Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene kann nicht zusätzlich mit dem Hinweis

---

588 Urt. v. 5.11.1965 (Fußn. 490) S. 309
589 sc. ZDF

auf Art. 130 GG begründet werden,[590] wie dies im Schrifttum zum Teil[591] versucht wird. Die Beweiskraft dieser heute gegenstandslosen[592] Übergangsvorschrift für die Zulässigkeit solcher organisatorischer Verbindungen ist gering.[593] Sinn und Zweck der Vorschrift war, zonale und bizonale Behörden auf den Bund zu überführen.[594] Sie hat daher besondere Bedeutung für den Aufbau einer leistungsfähigen Bundesverwaltung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes gehabt.[595] Wenn Art. 130 GG nicht von zonalen Behörden spricht, sondern - negativ - von "Einrichtungen, die nicht auf Staatsverträgen zwischen Ländern beruhen", so geschah dies allein aus sprachlichen Gründen. Man wollte den juristisch ungenauen Ausdruck "bizonale oder zonale Behörden" vermeiden.[596] Daher läßt die Bestimmung eine grundsätzliche Aussage zur den organisatorischen Verbindungen auf Länderebene nicht erkennen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte im "Fernseh-Urteil"[597] die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rund-

---

590 Ebenso FLECK, GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Art. 66 Anm. 9 f hh, S. 418/19; FORSTHOFF, Gutachten S. 48; GRAWERT, Verw.abk. S. 264 Fußn. 97; HIRSCH-MÜLLER, Konferenzen S. 57; KÖLBLE, NJW 1962 S. 1084 Fußn. 46; KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 145; KRATZER, DVBl 1963 S. 312; LERCHE, Gutachten S. 19; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 23

591 HAMANN-LENZ, GG Art. 32 Anm. B 5; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 130 RN. 16; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 35; HERZOG, JuS 1967 S. 199

592 von MANGOLDT, Komm., Art. 130 Anm. 2

593 Ebenso FORSTHOFF, Gutachten S. 48; LERCHE, Gutachten S. 19

594 von MANGOLDT, a.a.O.; KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 118; HOLTKOTTEN, BK Art. 130 Anm. I; FORSTHOFF, a.a.O.

595 Vgl. KÖTTGEN, a.a.O.; MAUNZ, a.a.O. RN. 1

596 HOLTKOTTEN, a.a.O. S. 3 m. Nachw.; GRAWERT, Verw.abk. S. 264 Fußn. 97

597 v. 28.2.1961 (Fußn. 540)

funk[598] zu prüfen. Es hat die Vorschrift ausdrücklich für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt.[599] Der organisatorischen Gestalt der Anstalt - einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, die nicht der Organisation eines einzelnen Landes angehört, die mit ihrem "Muttergemeinwesen" nur durch die Rechtsaufsicht und Organwalterberufungsakte verbunden ist - hat das Gericht offensichtlich verfassungsrechtlich keine besondere Bedeutung beigemessen. Die Anstalt unterscheidet sich von der umstrittenen Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" in der grundsätzlichen Struktur nur dadurch, daß bei jener drei, bei dieser alle Länder Träger der Anstalt sind. Das Übergehen der Problematik ist verständlich, weil bis zu jenem Urteil niemand Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit derartiger organisatorischer Verbindungen geäußert hatte. Lediglich Köttgen[600] hatte 1954 kritisch bemerkt, solche "sich von Bundes- und Landesorganisation distanzierenden" Anstalten seien "den traditionellen Kategorien des Bundesstaats unbekannt", mit ihnen würden "die Grundsätze politisch verantwortlicher Verwaltungsführung mehr oder minder betont preisgegeben". Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts läßt sich jedenfalls entnehmen, daß organisatorische Verbindungen auf Länderebene nicht schlechthin unzulässig sind, denn die vom Gericht für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte Vorschrift steht und fällt mit dem Bestand der Rundfunkanstalt[601]. Es kommt vielmehr darauf an, festzustellen, unter welchen Voraussetzungen bzw. in welchen Grenzen sie zulässig sind.

---

598 zwischen Hbg., Nds. und Schl.-H. vom 16.2.1955 (ndsGVBl S. 167)

599 a.a.O. S. 222, 243. - A. M. (unverständlich) Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 22. - Die teilweise Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle.

600 JöR N.F. 3 S. 145/46

601 Ebenso hinsichtlich des § 23 des Staatsvertrages über die Anstalt ZDF: BayVGH (Fußn. 464) S. 59 sub IV.

Zweites Kapitel. Die Konkretisierung des stillschweigend mitgeschriebenen Verfassungssatzes vom Vertragsschließungsrecht der Länder.

Die bisherige Feststellung, organisatorische Verbindungen auf Länderebene seien "zulässig", besagt noch nichts über den Umfang der Zulässigkeit. Sie bedeutet lediglich (negativ), daß ein Vertrag über organisatorische Verbindungen jedenfalls nicht mehr enthalten kann als eine anstelle des Vertrages ergehende Organisationsnorm bzw. Organisationsentscheidung des einzelnen Landes. Möglicherweise hat ein Vertrag aber "weniger" zu enthalten. Es gilt also zu entscheiden, ob die Regelung durch Vertrag im Verhältnis zur Einzelregelung verfassungsrechtlich erheblich ist und welche Auswirkung die Erheblichkeit gegebenenfalls hat. Die vertragliche Ausübung der Organisationsgewalt wird demnach im Verhältnis zur Einzelregelung gesehen. Deshalb haben solche Erörterungen über den Umfang der Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene auszuscheiden, die in gleicher Weise die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Einzelregelung betreffen. "Zulässigkeit" bedeutet hier nicht die Freiheit von jeglichen rechtlichen Mängeln, sondern die rechtliche Unbedenklichkeit gegenüber der Einzelregelung.

Daher ist beispielsweise die häufig im Schrifttum[602)] anzutreffende Bemerkung, das Vertragsschließungsrecht der Länder finde eine "Grenze" an der sachlichen Zuständigkeit der Länder, ohne Aussagewert. Denn im Zuständigkeitsbereich des Bundes ist jedes

602 MAUNZ, NJW 1962 S. 1642; ders., StaatsR § 28 II 10; Peter SCHNEIDER, Gutachten S. 63; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 20; RASCH, Verw.organis. S. 156; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 195

Tätigwerden der Länder ausgeschlossen. Allein das gemeinsame Tätigwerden der Länder im Vertragswege ändert nichts an der Zuständigkeitsordnung. Es kann für sich allein den Zuständigkeitsbereich der Länder nicht erweitern.[603] Das gilt auch, wenn im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine vertragliche Regelung der Länder ebenso wirksam im Sinne des Art. 72 Abs. 2 Nr. 1 GG ist wie eine Bundesregelung. Denn gerade der Vertrag zeigt, daß das einzelne Land - auf das die Bestimmung abstellt - die Angelegenheit nicht effektiv regeln kann.[604] Ebensowenig kann die vertragliche Regelung für sich allein eine "natürliche" Bundeszuständigkeit begründen.[605]

Steht den Ländern - etwa entsprechend den Staaten auf völkerrechtlicher Ebene (I) - "Vertragsfreiheit" zu (II, III), so wird sich der Anwendungsbereich von vertraglicher und Einzelregelung decken, nicht dagegen, wenn die Länder keine "Vertragsfreiheit" haben, sondern das Vertragsschließungsrecht von besonderen Voraussetzungen abhängig ist (IV).

I. Entsprechende Anwendung der Vertragsgrundsätze des allgemeinen Völkerrechts?

Das allgemeine Völkerrecht billigt den Völkerrechtssubjekten Vertragsfreiheit zu und schränkt diese - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht ein.[606] Daher ist jegliche Form der organisatorischen Vergemeinschaftung bis hin zum Bundesstaat oder zur Ver-

---

603 Vgl. Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 156; GRUSON, Bedürfniskompetenz S. 40/41

604 Ebenso GRUSON, a.a.O. S. 41; a. M. GLUM, Struktur S. 77

605 BVerfG, a.a.O. S. 252; KISKER, JuS 1969 S. 471; a. M. - ohne Begründung - KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 145/46

606 Vgl. GUGGENHEIM-MAREK, WbVöR III S. 531; VERDROSS, VölkR S. 171; BROCKHAUS, Beziehungen S. 70/71

schmelzung zu einem neuen Einheitsstaat regelmäßig zulässig.[607] Bullinger[608] vertritt die Auffassung, die Vertragsgrundsätze des allgemeinen Völkerrechts könnten für das Verhältnis der Länder untereinander entsprechend angewendet werden. Diese Ansicht ist abzulehnen. Das Bestreben des Völkerrechts geht dahin, die zwischenstaatlichen Beziehungen zu intensivieren. Zu diesem Zweck kann eine weitgehende Vertragsfreiheit beitragen. Zudem sind die Staaten im Völkerrecht auf eine vertragliche Regelung angewiesen. Nach der Konzeption des Grundgesetzes sollen die Länder die staatlichen Aufgaben typischerweise durch Einzelregelung erfüllen.[609] Für die Erfüllung übergreifender Aufgaben ist nach dem Grundgesetz dagegen regelmäßig eine Bundeszuständigkeit begründet. Der Bundesstaat kann eben im Gegensatz zur Völkergemeinschaft grundsätzlich ohne den Vertrag auskommen, ja er ist zum Zwecke seiner Funktionstüchtigkeit überhaupt auf irgendeine Einigung der Gliedstaaten nicht angewiesen. Wenn die Länder gleichwohl in starkem Maße in vertragliche Beziehungen miteinander treten, so entspricht dies (wie oben im Zweiten Teil aufgezeigt wurde) Sachzwängen, die mit Sinn und Zweck völkerrechtlicher Vertragsfreiheit nichts gemein haben. Die Strukturverwandtschaft zwischen Völkerrecht und Länderrecht läßt hier also keine Analogie zu.[610]

II. Entsprechende Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG?

Die Regelung einer Angelegenheit durch Vertrag führt im Gegensatz zur Einzelregelung zu einer Ver-

---

607 Herb. KRÜGER, AStL S. 871; MÜNCH, Festschr. f. WEHBERG S. 305; VOGEL, Verfassungsentscheidung S. 28/29

608 Vertrag S. 252. - Vgl. auch MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 32 RN. 66

609 Vgl. RUDOLF, VölkR S. 108; Herb. KRÜGER, AStL S. 880, 909/10; GRAWERT, Verw.abk. S. 250; STERN, VwArch 49 S. 144

kürzung der Entscheidungsbefugnis des einzelnen Landes und - wie bereits aufgezeigt - zur Aufgabe von "Hoheitsrechten". Ist diese Verkürzung im Grundgesetz ausdrücklich gebilligt, so können gegen eine vertragliche Regelung auch unter anderen Gesichtspunkten keine Einwände erhoben werden. In Rechtsprechung und Schrifttum[611] wird teilweise hierzu die Ansicht vertreten, den Ländern sei "auch der Verzicht auf Hoheitsrechte entsprechend Art. 24 Abs. 1 GG möglich" (Bundesverwaltungsgericht[612]). Diese Auffassung verkennt Sinn und Zweck des Art. 24 Abs. 1 GG. Die Bestimmung enthält eine Entscheidung für die Einordnung der Bundesrepublik in die Gemeinschaft der Staaten oder - wie Vogel[613] es treffend ausgedrückt hat - für eine "offene Staatlichkeit". Die nähere Durchführung dieser Einordnung soll durch Zulassung eines "einfachen" Gesetzes erleichtert werden.[614] Für eine entsprechende Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG fehlt es mithin an einer Vergleichbarkeit zwischen dem Verzicht von "Hoheitsrechten" durch die Bundesrepublik und dem Verzicht der Länder auf eine eigene Entscheidung im Wege der Einzelregelung.

III. "Vertragsfreiheit" der Länder?

Wenn die Unterscheidung von Vertragsregelung und Einzelregelung verfassungsrechtlich erheblich ist, so ist zunächst die Besonderheit der vertraglichen Regelung festzustellen. In Rechtsprechung und Schrifttum

---

610 Vgl. auch Herb. KRÜGER, AStL S. 909/10

611 BVerwG (Fußn. 490) S. 307, 309; HERZOG, JuS 1967 S. 199

612 a.a.O.

613 Verfassungsentscheidung S. 33, 36, 42

614 Vgl. von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 24 Anm. III 4 b Abs. 2; VOGEL, a.a.O. S. 35 sub V

ist hierzu bislang nur in verfassungspolitischer Hinsicht andeutungsweise etwas ausgeführt worden; häufig ist hingegen von der "Vertragsfreiheit" der Länder die Rede[615]. So bemerkt etwa der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[616] ohne nähere Begründung, die Art. 32, 59 GG enthielten "keine Einschränkung der Vertragsfreiheit, soweit die Länder untereinander paktieren". Zu dieser "Vertragsfreiheit" der Länder gelangt man notwendig, wenn man das Vertragsschließungsrecht durch Auslegung geschriebener Grundgesetzvorschriften gewinnt, wie dies oben (Erstes Kapitel, I 1) dargestellt wurde. In diesem Fall sehen sich Rechtsprechung und Schrifttum gezwungen - um die "Vertragsfreiheit" einzuschränken -, wiederum aus anderen geschriebenen Grundgesetzvorschriften durch Auslegung "Grenzen" zu finden (unten Viertes Kapitel). Anders verhält es sich, wenn das Vertragsschließungsrecht als in einem stillschweigend mitgeschriebenen Verfassungssatz enthalten angesehen wird. Das Vertragsschließungsrecht ist dann nicht ohne weiteres mit "Vertragsfreiheit" gleichzusetzen, sondern bedeutet "sozusagen nur das Ausgangsmaterial für den 'theoretisch reinen Fall'"[617] einer "Vertragsfreiheit". Endgültig läßt sich eine Aussage über den Umfang des Vertragsschließungsrechts erst machen, wenn der stillschweigend mitgeschriebene Verfassungssatz hierüber konkretisiert ist. Die Konkretisierung hat zu berücksichtigen, daß der stillschweigend mitgeschriebene Verfassungsrecht nur ergänzende Funktion haben kann[618],

---

615 Vgl. etwa BayVGH (Fußn. 464) S. 61; Peter SCHNEIDER, LoccProt 32/1967 S. 48; ders., Gutachten S. 58 Fußn. 1; GAWIN, KMK S. 27 - 28

616 a.a.O.

617 Ausdruck von Reimer SCHMIDT, SOERGEL-SIEBERT BGB I, Einl. RN. 55

618 Vgl. HESSE, VerfR S. 15

und daher die auslegungsleitende Wirkung der geschriebenen Verfassungsnormen zu beachten[619].

IV. Der Vertrag - ein adäquates Mittel zur Erfüllung der Aufgaben der Länder?

Während das Grundgesetz sich ausdrücklich in den Art. 30, 70, 83, 92 GG mit der Einzelregelung befaßt, gehört die vertragliche Regelung auf Länderebene dem stillschweigend mitgeschriebenen Verfassungsrecht an. In welchem Maße auch die vertragliche Regelung zur Erfüllung der Aufgaben der Länder geeignet ist, muß sich daran zeigen, welche auslegungsleitende Wirkung die geschriebenen Verfassungsnormen auf das Vertragsschließungsrecht haben.

A. Der öffentlich-rechtliche Vertrag im allgemeinen.

Eine Gesamtdarstellung des öffentlich-rechtlichen Vertrages - insbesondere seines Anwendungsbereiches - fehlt in der Literatur. Monographien, die den öffentlich-rechtlichen Vertrag im Titel aufführen, erweisen sich bei näherer Betrachtung als Untersuchungen über den verwaltungsrechtlichen Vertrag.[620] Die Frage des Anwendungsbereichs des öffentlich-rechtlichen Vertrages wird unterschiedlich beantwortet. Otto Mayer[621] hat die Zulässigkeit solcher Verträge überhaupt geleugnet, weil nur "auf dem Boden des Völkerrechts und des Civilrechts Gleichberechtigung und Vertragsform" bestünden; nur Verträge zwischen "Verwaltungsträgern" hielt Mayer für zulässig[622]. Wenn-

---

619 Vgl. LERCHE, Übermaß S. 63

620 S. oben Fußn. 309

621 AöR 3 S. 42 Fußn. 59

622 VerwR II S. 381

gleich dem Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Vertrages heute mehr Raum gegeben wird, so spielt doch bei den Erwägungen hierüber immer noch der methodische Ansatzpunkt Mayers - die Gleichheit bzw. Ungleichheit der Vertragspartner - die entscheidende Rolle. So werden allgemein Verträge zwischen ungleichen Partnern nur in engen Grenzen für zulässig gehalten, während gegen Verträge zwischen gleichgeordneten Hoheitsträgern - sog. koordinationsrechtliche Verträge - keine Bedenken erhoben werden.[623] Diese in erster Linie auf den verwaltungsrechtlichen Vertrag abgestellten Erwägungen können für den Bereich der Länderverträge nicht fruchtbar gemacht werden.

B. Insbesondere die öffentlich-rechtlichen Verträge der Länder untereinander.

Die geschriebenen Verfassungsnormen, an deren auslegungsleitender Wirkung sich das stillschweigend mitgeschriebene Verfassungsrecht zu orientieren hat, sind vielfach unbestimmt und weit formuliert. Die Konkretisierung des Verfassungssatzes vom Vertragsschließungsrecht der Länder muß auch "die politische Wirklichkeit der gesamten Lebensordnung" berücksichtigen[624]. Die Auslegung der Normen darf nicht zu solchen Entscheidungen führen, die "rechtlich konstruktiv zwar möglich sind, jedoch an der politischen Wirklichkeit vorbeigehen".[625] Damit soll nicht dem Fakti-

623 Vgl. Otto MAYER, a.a.O.; BUDDEBERG, AöR 47 S. 89; STERN, VwArch 49 S. 145; BULLINGER, Vertrag S. 252/53

624 So Friedr. KLEIN, Bundesverf.ger. S. 27. Ebenso HEMPEL, Bundesstaat S. 258, 259; GEIGER, Föderalismus S. 3

625 KLEIN, a.a.O. S. 26

schen eine normative Kraft zugeschrieben werden,[626] sondern es soll bei der Beurteilung der Zusammenarbeit der Länder berücksichtigt werden, daß das Grundgesetz einen funktionsfähigen und funktionstüchtigen Bundesstaat schaffen will[627]. Zur Verwirklichung dieses Staatszwecks dürfen im Rahmen der Auslegung bzw. Konkretisierung des stillschweigend mitgeschriebenen Verfassungssatzes Zweckmäßigkeitserwägungen getroffen werden, die die politische Wirklichkeit sinnvoll mit in Erwägung ziehen.[628] Soweit das Verfassungsrecht einen "weiten Mantel" wie in der Generalklausel des Bundesstaatsprinzips bietet, kommt auch der Staatspraxis bei der Weiterentwicklung des Verfassungsrechts Bedeutung zu.[629] Betont man - wie etwa Grawert[630] - die strenge Trennung der Organisationsbereiche der Länder, so führt dies angesichts der oben (Zweiter Teil) aufgezeigten Sachzwänge zur zentralistischen Regelung und Uniformierung auf Länderebene ebenso zu unhaltbaren verfassungsrechtlichen Ergebnissen wie die Propagierung der herrschenden Meinung eines "kooperativen Föderalismus" mit ungehemmter "Vertragsfreudigkeit" der Länder. Der Bundesstaat kann heute weder funktionieren, wenn man die Länder zu einem abgesonderten Leben zwingt, noch wenn man eine undurchschaubare Verfilzung von Einzellandes- und Mehrländertätigkeit zuläßt und damit die bundesstaatliche Aufgabenverteilung auf die Länder ad absurdum führt. Die Feststellung der Vertragskompetenz der Länder bedeutet als "Ausgangsmaterial"[631] im Sinne einer "Vertragsfreiheit" eine Berücksichtigung nur der Interessen der Länder. Nun ist die Regel über

---

626 Vgl. hierzu ERMACORA, AStL S. 997

627 Ähnlich auch HEMPEL, a.a.O. S. 259/60

628 Vgl. KLEIN, a.a.O. S. 26/27

629 In diesem Sinne auch LERCHE, Gutachten S. 42/43

630 Verw.abk., passim, bes. S. 188, 258, 267

631 S. oben S. 135

die Kompetenz jedoch eine bundesstaatliche Regel; sie kann nicht losgelöst werden von der Eingliederung der Länder in einen Bundesstaat. Die Regel bezieht sich damit wie jede rechtliche Regelung auf Konflikte, deren Lösung sie bereithält zur Herbeiführung des Rechtsfriedens. Die Konkretisierung der Regel über die Vertragsschließungskompetenz wäre deshalb unvollkommen, wenn sie nur die Interessen der Länder berücksichtigte und nicht in eine Analyse der Konflikte einträte, die sich aus dem Bestehen der Vertragsschließungskompetenz im Bundesstaat ergeben. Den Interessen der Länder sind bei der Konfliktsanalyse deshalb die entgegenstehenden Interessen gegenüberzustellen, soweit solche aus der geschriebenen Verfassung zu ersehen sind. Die Konfliktslösung muß zu einem Kompromiß der widerstreitenden Interessen führen. Die auslegungsleitende Wirkung der geschriebenen Verfassungsnormen (im folgenden als "objektive staatliche Interessen" bezeichnet) muß deshalb soweit wie möglich mit den die Vertragsform fordernden Interessen der Länder (im folgenden kurz als "Interessen der Länder" bezeichnet) in Einklang gebracht werden, d. h. beide Interessen bedürfen einer verhältnismäßigen Zuordnung, die ihnen zu optimaler Wirksamkeit verhilft.

1) Die Interessen der Länder.

a) Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung.

Die bundesstaatliche Ordnung führt infolge der Aufteilung der Entscheidungszentren häufig zu einer Rechtszersplitterung. Die daraus folgende teilweise unterschiedliche Behandlung der Bürger in den einzelnen Ländern verletzt zwar nicht den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), weil sie nicht willkürlich, sondern durch das Bundesstaatsprinzip

gerechtfertigt ist. Sie erscheint jedoch unwillkommen. Deshalb sind die Länder bestrebt, unterschiedliches Recht anzugleichen.bzw. einheitliches (gemeinsames oder gemeines) Recht zu schaffen. Das Streben nach Rechtsvereinheitlichung hat noch weitere Gründe: Die Länder sind daran interessiert, der weitgehend in der Bevölkerung bestehenden Abneigung gegenüber der bundesstaatlichen Ordnung nicht durch allzu große Unterschiedlichkeiten in ihrer Tätigkeit Vorschub zu leisten. Ferner verlangt der moderne Staat wegen der gestiegenen Planungs- und Verteilungsaufgaben zur größeren Effektivität Gleichförmigkeit im Recht über die Landesgrenzen hinweg. In organisatorischer Hinsicht besteht deshalb ein Interesse der Länder, Entscheidungszentren zur Initiierung gleichlautender Rechtsnormen und zur einheitlichen Lenkung und Leitung von Regierung und Verwaltung zusammenzufassen.

b) Finanzielle Interessen.

Je nach ihrer Finanzkraft sind die Länder bestrebt oder sogar darauf angewiesen, durch Zusammenwirken Finanzmittel einzusparen oder Projekte auszuführen, die sonst unterblieben wären. Besonders die sächliche Ausstattung einiger Sonderbehörden ist mit hohen Kosten verbunden, die durch Zusammenlegung und Zusammenwirken vermindert werden können.

c) Rationelle Ausnutzung "zentraler" Organisation.

Zahlreiche Aufgaben - wie etwa die erwähnte Erfassung nationalsozialistischer oder sowjetzonaler Verbrechen oder die oben behandelte Filmbewertung für steuerliche Zwecke - können zweckmäßig nur von einer zentralen Stelle erfüllt werden, da andernfalls eine wenig sinnvolle mehrfache Bearbeitung derselben Angelegenheit mit möglicherweise unterschiedlichen Ergeb-

nissen erfolgen würde. Die Länder haben deshalb ein Interesse daran, ein Organ eines Landes oder ein zentrales Organ mehrerer Länder mit der Erfüllung einer Aufgabe zu betrauen. Auch manche Behörde der Sonderverwaltung oder besondere Kammer (bzw. besonderer Senat) eines Gerichts wäre nicht ausgelastet, wenn diese Organe nicht für mehrere Länder tätig würden.

d) Erfüllung überregionaler Aufgaben.

Schließlich sind die Länder bestrebt, auch überregionale Aufgaben zu erfüllen, die häufig eine zentrale Organisation erfordern. Das Interesse ergibt sich daraus, daß diese Aufgaben andernfalls gar nicht bzw. uneffektiv erfüllt würden oder der Bund sie infolge Unfähigkeit der Länder kraft "natürlicher" Zuständigkeit an sich ziehen würde.

2) Objektive staatliche Interessen.

a) Effektivität der Staatsgewalt durch Einseitigkeit.

Ein wichtiges Element der Staatsgewalt ist das der "Einseitigkeit". Dieses Element darf zwar nicht in dem Sinne verabsolutiert werden, daß die Staatsgewalt nur einseitig ausgeübt werden dürfe; eine solche normative Wirkung hat der Staatsgewaltsbegriff nicht. Ein Fehlen der Einseitigkeit kann aber je nach Intensität die staatlichen Interessen beeinträchtigen. Die Einseitigkeit setzt den Staat instand, nach eigenen Interessen und Bedürfnissen und den Erfordernissen des Gemeinwohls, wie er es versteht, zu handeln. Den Ländern ist die Erfüllung staatlicher Aufgaben überantwortet, damit sie sie nach ihren eigenen Verhältnissen erfüllen[632] und nicht nach denen einer "Län-

632 So auch SCHÜLE, VVDStRL 19 S. 155; HAEGERT, NJW 1951 S. 1139; GEIGER, Föderalismus S. 6

dergemeinschaft". Wenn die Länder auch dabei "bundestreu" die Interessen anderer Länder und des Gesamtstaates zu berücksichtigen haben, so sind diese Interessen doch nicht notwendig identisch mit den Interessen einer "Ländergemeinschaft". Die Einseitigkeit ist also regelmäßig Voraussetzung für die sachgerechte Erledigung einer Aufgabe.[633] Zur Einseitigkeit steht die Vertragsform in gewissem Gegensatz. Der Vertrag verlangt die Verfolgung übereinstimmender Interessen der Beteiligten.[634] Er setzt also eine Einigung, ein gegenseitiges Nachgeben und damit häufig ein Aufgeben von als richtig und sachgemäß erkannten Positionen und von eigenen Gestaltungsmöglichkeiten voraus. Staatliches Selbstbefinden wird damit vermindert oder sogar praktisch weitgehend ausgeschlossen.[635]

Auch die durch den Vertrag geschaffene Bindung kann im Gegensatz zum Staatsgewaltselement der Einseitigkeit treten, gleichviel ob der Vertrag volle Rechtsbindung hat oder unter politischem Vorbehalt steht. Die rechtliche Bindung - de facto häufig auch die politische - läßt eine einseitige Änderung oder Aufhebung des Vertrages nicht zu, wenn sich die zugrundeliegenden Tatsachen ändern oder sich die Auffassung einer Vertragspartei zu besserer Einsicht[636]

---

633 Vgl. Erich KAUFMANN, Wesen S. 156; FORSTHOFF, VerwR I S. 265; Herb. KRÜGER, AStL S. 879, 892, 909; FRIAUF, AöR 88 S. 311

634 Vgl. KAUFMANN, a.a.O. S. 160

635 BACHOF-KISKER (Gutachten S. 52) bagatellisieren die Problematik, wenn sie ausführen, die Funktion des Bundesstaates gehe "nicht dadurch verloren, daß gleichlaufende Interessen mehrerer ... Bundesstaaten zu einer äußeren Angleichung" führten. Die Interessen laufen eben nicht immer gleich.

636 BACHOF (VVDStRL 21 S. 119/20) berichtet von einer Entscheidung der KMK, die von mehreren Teilnehmern übereilt und ohne Beachtung der Folgen getroffen wurde, später aber nicht auf-

wandelt.[637] Die politische Dispositionsfreiheit für die Zukunft wird durch den Vertrag beseitigt.[638] Teilweise[639] meint man diese Bedenken dadurch ausräumen zu können, daß den "öffentlichen Bedürfnissen"[640] unter besonderen Umständen ein Vorrang vor der Vertragsbindung eingeräumt wird, daß der clausula rebus sic stantibus eine "ausgedehntere Anwendung"[640] zukommen soll und daß kurze Kündigungsfristen aus dem Bundesstaatsprinzip hergeleitet werden[641]. Auf diese Weise könnte freilich immer nur dem einen Vertragspartner geholfen werden, der sich vom Vertrag lösen will. Die andere Partei, die auf die Langfristigkeit und Beständigkeit des Vertrages vertraut und womöglich deshalb hohe Investitionen gemacht oder andere weittragende Entscheidungen getroffen hat, wäre unbilligerweise benachteiligt. Die häufig einander widerstreitenden Interessen der Vertragspartner bezüglich des Vertragsbestandes lassen sich nicht mit derartigen Konstruktionen befriedigen.

b) Eigenstaatlichkeit der Länder.

Die häufige Verwendung der Vertragsform kann auch die Eigenstaatlichkeit der Länder, die unter anderem in den Art. 20, 28, 30, 79 GG Ausdruck gefunden hat[642], einschränken.[643] Durch vielfache und weit-

---

gehoben werden konnte, weil keine Einstimmigkeit zu erzielen war.

637 Vgl. STERN, BayVBl 1960 S. 183

638 Vgl. SALZWEDEL, VVDStRL 21 S. 133

639 FORSTHOFF, VerwR I S. 270, 271; Ing. WOLFF, Rechtsbeziehungen S. 191

640 FORSTHOFF, a.a.O.Ähnlich KISKER, Kooper.S. 215

641 Ing. WOLFF, a.a.O.

642 Vgl. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 109 RN. 19

643 Vgl. UBER, AöR 86 S. 101; HAEGERT, NJW 1961 S. 1140

reichende Vertragsbindung können die Dynamik der Staatstätigkeit behindert und das politische Leben schwerbeweglich gemacht werden.[644] Ferner kann die Möglichkeit der vertraglichen Regelung dazu führen, daß sich ein Land faktisch in Abhängigkeit zu anderen Ländern begibt. Es ist allenthalben bekannt, welchen Einfluß sich der Bund durch seine höhere Finanzkraft auf die Landesverwaltung verschafft hat.[645] In ähnlicher Weise sind finanzschwache Länder geneigt, um den Preis der Aufgabe eigener politischer Vorstellungen und Entscheidungen eine gemeinsame, vertragliche Regelung anzustreben. Das Einstimmigkeitsprinzip im Vertragsrecht schützt nicht vor der Übermacht der finanz- und wirtschaftsstarken Länder, denn "wie im Privatrecht ist die Vertragsfreiheit auch im öffentlichen Recht häufig illusorisch"[646].

c) Überschaubarkeit und klare Verantwortlichkeit bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben.

Die vertraglichen Verflechtungen zwischen den Ländern können die Überschaubarkeit staatlicher Tätigkeit und die Feststellung der Verantwortlichkeit erschweren. Insbesondere dort, wo staatliche Stellen in Form von organisatorischen Verbindungen auf Länderebene unmittelbar dem Bürger gegenübertreten, können Schwierigkeiten bei der Beantwortung der Frage entstehen, welches Land im Einzelfall verantwortlich handelt und wen der Bürger vor welchem Gericht verklagen kann. Hierfür lassen sich Beispiele aus veröffentlich-

---

644 Vgl. FORSTHOFF, VerwR I S. 265; LERCHE, Gutachten S. 26; ders., Deutschlandfunk S. 8; BULLINGER, Vertrag S. 18; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 29

645 Vgl. dazu HENLE, Gemeinschaftsaufgaben, passim; GEIGER, Föderalismus S. 25; Werner WEBER, Gegenwartslage S. 29/30; OSSENBÜHL, Verw.vorschriften S. 378/79

646 HAEGERT, NJW 1961 S. 1140

ten höchstrichterlichen Entscheidungen anführen. So blieb die Klage eines Bremer Referendars auf erneute Zulassung zur Großen Juristischen Staatsprüfung beim Gemeinsamen Prüfungsamt Bremens, Hamburgs und Schleswig-Holsteins in Hamburg in drei Instanzen erfolglos, weil die Klage vor dem örtlich unzuständigen Verwaltungsgericht Bremen erhoben war.[647] Bei einer Klage gegen die Filmbewertungsstelle Wiesbaden mußte der Hessische Verwaltungsgerichtshof[648] zur Feststellung der örtlichen Zuständigkeit und der Passivlegitimation die nur im Hessischen Staatsanzeiger veröffentlichte "Geschäfts- und Verfahrensordnung" der Filmbewertungsstelle heranziehen. Das Prüfungsamt in Hamburg und die Filmbewertungsstelle sind noch verhältnismäßig einfach und klar strukturiert. Zahlreiche organisatorische Verbindungen auf Länderebene dagegen sind durch Verschränkung mit Organen (Organteilen) einzelner teilnehmender Länder recht unübersichtlich gestaltet. So ist beispielsweise das Sekretariat der Kultusminister-Konferenz[649] eine "Dienststelle" des Landes Berlin; der Sitz ist in Nordrhein-Westfalen; der Berliner Senator für Wissenschaft und Kunst ernennt und entläßt die Beamten und Angestellten auf bindenden Vorschlag der Konferenz und übt die Dienstaufsicht aus; dem Präsidenten der Konferenz obliegt die Fachaufsicht. Hinzu tritt das in der organisatorischen Ausgestaltung recht komplizierte Haushaltsrecht des Sekretariats. Ob derartige Organisationsstrukturen verfassungsmäßig sind, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden; sie wären danach zu beurteilen, ob die Verantwortlichkeit im Staat am Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip gemessen hinreichend er-

---

647 BVerwG, Urt. v. 16.5.1958 - VII C 100.57 -, BVerwGE 6 S. 328 - 332, S. 328

648 Urt. v. 28.2.1962 - OS II 159/61 -, DöV 1962 S. 870 - 871, S. 871

649 S. oben S. 99

kennbar ist.[650] Hier soll darauf verwiesen werden, daß die Vertragsform bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben zu Komplizierungen führen kann, die die Überschaubarkeit der staatlichen Tätigkeit für den Bürger erschweren und die Verantwortlichkeiten nicht deutlich hervortreten lassen.

d) Suprematie des Parlaments.

Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 28 GG ist die Ausübung der Staatsgewalt auf drei Funktionsträger verteilt, nämlich gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Der höchste Gewaltträger und das höchste Staatsorgan ist nächst dem Volk das Parlament als funktioneller Gesetzgeber.[651] Es ist den anderen Staatsorganen übergeordnet. Das gilt auch hinsichtlich der Regierung. Denn das Parlament ist unmittelbar demokratisch legitimiert, und das Volk trifft die politischen Entscheidungen in erster Linie durch das von ihm gewählte Parlament[652]; die grundlegenden Entscheidungen für das staatliche Leben hat deshalb das Parlament zu treffen[653]. Es ist ferner das Kreationsorgan der Regierung; es kann als Verfassungsgesetzgeber seine Kompetenzen bis an den "Kernbereich" der Exekutive erweitern; es kann endlich als Gesetzgeber und durch Beschlüsse ohne Gesetzesform

---

650 BVerfG, Urt. v.27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9 S. 268 - 291, S. 281

651 JESCH, Gesetz S. 99, 171; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 62 RN. 5; GLUM, Struktur S. 209; SCHEUNER, Festschr. f. SMEND S. 281; LEIBHOLZ, Gleichheit S. 13. - Zweifelnd BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 81; ablehnend THOMA, JöR N.F. 6 S.169

652 Friedr. KLEIN, Bundesverf.ger. S. 17; SCHEUNER, a.a.O.; HESSE, VerfR § 14 I 1 b. - BÖCKENFÖRDE (Regierung S. 96 Fußn. 27) spricht von der "demokratischen Höherstufigkeit der Legislative"; vgl. aber ders. S. 81

653 LEIBHOLZ, Wesen S. 61 Fußn. 2; ders., Gleichheit S. 13

soweit Einfluß auf den Regierungsbereich nehmen, als dieser nicht durch die Verfassung nur der Regierung zugewiesen ist[654]. Es ist heute in den Ländern eine beträchtliche Verschiebung des Gewichts vom Parlament zur Regierung festzustellen.[655] Das kann einmal im Wege des Gesetzes geschehen (vgl. etwa jetzt Art. 104 a Abs. 4 GG, der die Landesparlamente bei Finanzhilfen des Bundes weitgehend ausschaltet[656]), aber auch de facto außerhalb von Verfassung und Gesetz. Die Vertragsform gibt der Exekutive die Möglichkeit, zu ihren Gunsten das Gewicht des Parlaments zu verringern und die Suprematie des Parlaments faktisch zu beseitigen. Infolge seiner natürlichen Schwerfälligkeit ist das Parlament gehindert, sich an einem Vertragsschluß anders als durch Sanktion zu beteiligen. Schließt die Regierung einen Vertrag, der sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezieht (Staatsvertrag), so steigert sich die Teilnahme der Regierung am Entstehen des Gesetzes (Initiative) de iure zu einem ausschließlichen Vorschlagsrecht: das Parlament kann den Vertrag nur insgesamt ablehnen oder ihm zustimmen. Dieser Machtzuwachs der Exekutive ist bereits vom völkerrechtlichen Vertragsschluß her bekannt.[657] Bei Staatsverträgen der Länder tritt noch ein anderes Moment hinzu. Die Exekutive eines Landes vermag - zumeist mit Erfolg - darauf hinzuweisen, daß der Ver-

---

654 Vgl. WITTMAYER, HdbDStR II S. 332; JESCH, Gesetz S. 99 Fußn. 116, S. 100; GLUM, Struktur S. 175

655 SCHEUNER, Festschr. f. ARNDT S. 397/98, 404; SCHÄFER, Heymanns-Festschr. S. 33; HESSE, Bundesstaat S. 21; LEISNER, DöV 1968 S. 389; KASSIMATIS, Regierung S. 40; LEIBHOLZ, Wesen S. 228 Fußn. 13

656 Vgl. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 104 a RN. 16

657 Vgl. LEISNER, Öffentlichkeitsarbeit S. 92. - Vgl. zum Machtzuwachs des Ministerpräsidenten im Verhältnis zu den Ressorts infolge der Zusammenarbeit auf den Ministerpräsidenten-Konferenzen KNÖPFLE, Staatskanzlei S. 54, 221

trag auch von anderen Ländern gebilligt werde und das einzelne Land um der Einheitlichkeit im Bundesgebiet willen nicht abseits stehen dürfe; ein solches "Absondern" stoße in der Bundesrepublik und auch im eigenen Land auf Unverständnis und schade dem ohnehin nicht gut gelittenen Bundesstaatsprinzip. Die Ablehnung eines solchen Vertrages geschieht denn auch in der Praxis selten,[658] will die Parlamentsmehrheit nicht die von ihr getragene Regierung desavouieren. Bezeichnend ist, daß sich der Machtzuwachs der Regierung über das ausschließliche Vorschlagsrecht bei Staatsverträgen hinaus auf ihre Gesetzesinitiative ausgedehnt hat. Bei Gesetzesbegründungen weisen die Regierungen häufig darauf hin, der Gesetzestext sei bereits durch Konferenzen bzw. Arbeitsgemeinschaften "koordiniert und deshalb tabu"[659]. Werner Weber[660] bemerkt hierzu, die Koordinierung erfreue sich gerade deshalb "großer Beliebtheit" bei der Exekutive. Das Parlament hat also bei Staatsverträgen und bei koordinierten Gesetzesvorschlägen der Regierung geringe oder keine Gestaltungsbefugnis und ein de facto eingeschränktes Billigungsrecht.

Selbst Verwaltungsabkommen, an denen ja das Parlament nicht beteiligt wird, können sich faktisch als Barriere für die Gesetzgebungstätigkeit erweisen, wenn das Parlament den im Abkommen geregelten Gegenstand normieren will. Hieran ist das Parlament zwar nicht rechtlich,[661] wohl aber de facto aus den erwähnten

---

658 LEISNER, DöV 1968 S. 393; ZEIDLER, AöR 86 S. 377

659 Werner WEBER, VVDStRL 19 S. 159. - Vgl. auch HESSE, Bundesstaat S. 20; LEISNER, DöV 1968 S. 392/93; STERN, BayVBl 1960 S. 375; GROSS, NJW 1966 S. 1489; KNOKE, KMK S. 75; ELLWEIN, Regierungssystem S. 56

660 a.a.O.

661 Ebenso GRAWERT, Verw.abk. S. 130. - A. M. das Bundesgericht der Schweiz, s. SCHAUMANN, VVDStRL 19 S. 162

Gründen häufig gehindert.[661a)]

Die Vertragsform verleiht mithin der Exekutive einen Machtzuwachs auf Kosten des Parlaments; sie ermöglicht der Exekutive ein faktisches Hinübergreifen in den Funktionsbereich des Parlaments.

e) Schutz der Gleichheit der Länder.

Der Grundsatz der Gleichheit der Länder ist geltendes Verfassungsrecht.[662)] Auf den Streit über die Herleitung dieses Rechtssatzes soll hier nicht eingegangen werden.[663)] Einzelne Länder haben zwar rechtlich keine Möglichkeit, die Gleichberechtigung anderer Länder anzutasten. Die formale Rechtsgleichheit kann aber angesichts der oben (Zweiter Teil, II) dargestellten Ungleichheit an wirtschaftlicher und finanzieller Macht eine Hegemonie einzelner Länder nicht ausschließen.[664)] Diese kann sich insbesondere bei vertraglicher Zusammenarbeit auswirken.[665)] Die Verwendung des Vertrages kann etwa zu Blockbildungen führen. So können sich mehrere Länder vertraglich zu gemeinsamem Vorgehen gegenüber dem Bund oder anderen Ländern verpflichten und organisatorische Verbindungen schaffen, in denen dieses gemeinsame Vorgehen festgelegt wird. Auch soweit derartige organisatorische Verbindungen nur mit Aufgaben im inneren Bereich der teilnehmenden Länder betraut werden, kann auf die-

---

662 BVerfG, Urt. v. 21.5.1952 - 2 BvH 2/52 -, BVerfGE 1 S. 299 - 322, S. 315; LEIBHOLZ, Gleichheit S. 152, 154; DÜRIG, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 19 Abs. 3 RN. 32 b; MAUNZ, ebda. Art. 20 RN. 12, 15; SÜSTERHENN, Föderalismus S. 17

663 Vgl. dazu DÜRIG, a.a.O.; LEIBHOLZ, a.a.O.; Hans HUBER, Österr. Z. f. öff. R. 18 S. 248 - 249

664 Vgl. E. R. HUBER, Verf.gesch. I S. 670, 673

665 Hans HUBER, a.a.O. S. 252

661a Vgl. auch KISKER, Kooperation S. 218

se Weise die Macht der teilnehmenden Länder in einem solchen Block akkumuliert werden. Mehrere Länder können sich so eine "hegemoniale" Stellung verschaffen, die nicht notwendig gegen die Pflicht zur Bundestreue zu verstoßen braucht. Ein Beispiel hierfür ist die geplante Zusammenarbeit der norddeutschen Küstenländer im Rahmen der "Konferenz Norddeutschland". Nach Presseberichten[666] soll die Konferenz bei einzelnen Aufgaben die norddeutschen Länder einheitlich vertreten; es soll eine "sektorale Strukturpolitik" bei verschiedenen Wirtschaftsproblemen verfochten werden.

C. Der Anwendungsbereich der Vertragsform, insbesondere das Kriterium des "Bedürfnisses".

Die eben angestellten Erwägungen haben gezeigt, daß die Verwendung der Form entweder des Vertrages oder der Einzelregelung keine bloß formelle Frage ist, daß es also unter sachlichen Gesichtspunkten nicht gleichgültig ist, ob die Länder im Wege der Einzelregelung oder des Vertrages vorgehen. Eine unbeschränkte Zulassung der Vertragsform würde zu einer Schwächung von in der Verfassungsordnung angelegten Grundsätzen und Zielen führen. Andererseits kann an der politischen Wirklichkeit nicht vorbeigegangen werden; den Interessen der Länder an einer vertragsweisen Regelung kommt ebenfalls ein anzuerkennendes Gewicht zu. Die Antinomien zwischen den "Interessen der Länder" (oben B 1) und den "objektiven staatlichen Interessen" (oben B 2) sind nicht auflösbar. Beide Interessen bedürfen einer verhältnismäßigen Zuordnung, die ihnen zu optimaler Wirksamkeit verhilft (oben B vor 1).

Das Bundesverwaltungsgericht[667] sieht solche

---

666 F.A.Z. vom 21.10.1969, S. 5; vom 9.10.1970 S. 2

667 Urt. v. 5.11.1965 (Fußn. 490) S. 308

Antinomie nicht als gegeben an. Es meint,[668] Aufgaben, die "nur einheitlich oder von einer zentralen Stelle für das Bundesgebiet erfüllt werden" könnten, für die aber der Bund" nicht zuständig gemacht werden" könne, nötigten "zu einer Auslegung und (!) Handhabung des Grundgesetzes, die den Ländern sowohl übereinstimmende einheitliche Regelungen wie die Einrichtung zentraler Stellen für die Erfüllung einer solchen Aufgabe" ermöglichten. Derartige Aufgaben, wie sie das Bundesverwaltungsgericht behandelt, gibt es logischerweise nicht. Jede einem Land zugewiesene Aufgabe kann auch von diesem erfüllt werden. Die Erfüllung im Vertragswege geschieht allein aus Gründen der Effektivität. Das war auch in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall (Verfassungsmäßigkeit der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen") so, denn die Ausstrahlung des Ersten Fernsehprogramms durch die einzelnen Landesanstalten zeigte, daß die "Einrichtung zentraler Stellen" gerade nicht notwendig war. Im übrigen kann die Zuweisung von Aufgaben an die Länder durchaus unpraktische Folgen haben, ohne daß dies die Auslegung des Grundgesetzes beeinflussen muß[669]. Mit der bundesstaatlichen Ordnung müssen gewisse Unzweckmäßigkeiten in Kauf genommen werden.

Nachdem nun die Vertragsform daraufhin untersucht worden ist, wie sie sich zu Verfassungsinhalten und aus der Verfassungsordnung ersichtlichen Zielen verhält, stellt sich die Frage, wie der stillschweigend mitgeschriebene Verfassungssatz vom Vertragsschließungsrecht der Länder unter Berücksichtigung der festgestellten Antinomien zu konkretisieren ist. Eine Enumeration der denkbaren zulässigen Fälle ist

---

668 a.a.O.

669 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.3.1960 - 2 BvG 1/57 -, BVerfGE 11 S. 6 - 22, S. 18

nicht möglich. Die Zulässigkeitsvoraussetzung kann nur generalklauselartig gefaßt werden.

Herbert Krüger führt in seiner Allgemeinen Staatslehre[670] aus: falls man den Einzelstaaten des Bundesstaates "eine Art von 'Vertragschließender Gewalt' zusprechen" wolle, so stehe "diese Gewalt jedenfalls unter dem Vorbehalt des Wohls des Ganzen und seiner Gesamtpolitik"; der Vorbehalt sei "grundsätzlich[671] als eine Zustimmungsbefugnis der höheren Einheit zu organisieren". In diesem Sinne hat Art. 32 Abs. 3 GG die Vertragsschlußkompetenz der Länder mit auswärtigen Staaten geregelt. Bei Verträgen der Länder untereinander ist die Zustimmung der Bundesregierung oder überhaupt des Bundes nicht erforderlich.[672] Eine derart weitreichende Befugnis des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Länder müßte ausdrücklich in der Verfassung normiert sein. Ebenso ist die Zustimmung der übrigen Länder nicht notwendig.[673] Die "Zustimmungsbefugnis der höheren Einheit" im Sinne Krügers ist daher auszuschließen. Die Berücksichtigung der "objektiven staatlichen Interessen" kann also nicht in Form der Zustimmungsbefugnis des Bundes verwirklicht werden.[674]

Nach der Systematik des Grundgesetzes ist davon auszugehen, daß die Ausübung der Staatsgewalt in der

---

670 S. 910

671 gemeint ist wohl: regelmäßig

672 BayVGH (Fußn. 464) S. 46; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 32 RN. 65, 76; HERZOG, JuS 1967 S. 198; GLUM, Struktur S. 51. - Zur WRV: NEUBER, Vollz.gem. S. 66

673 Ebenso für die WRV: MÜLLER, Beziehungen S. 97

674 De lege ferenda wäre die Zustimmungsbefugnis des Bundesrates erwägenswert, was zudem die mangelhafte Publizität beseitigen würde. Vgl. schon § 9 der Verf. des Dt. Reichs vom 28.3.1849. - KISKER (Kooperation S. 155) meint, eine "natür-

Regel durch Einzelregelung erfolgen soll. Dabei soll hier nicht näher auf den fruchtlosen Meinungsstreit darüber eingegangen werden, ob die Länder nach Art. 30 GG einzeln (singular) oder als Gesamtheit (solidar) zuständig sind[675]; denn auch bei vertraglicher Regelung nehmen ja die beteiligten Länder die Zuständigkeit wahr, die ihnen als einzelnen zusteht. Der Verfassunggeber ist von der "Normallage" ausgegangen; die Entwicklung zu einer derart weitreichenden Anwendung der Vertragsform konnte er nicht absehen und deshalb auch keine Vorschriften hierfür aufstellen. Die "Normallage" aber war die Einzelregelung. Die Regelung durch Vertrag muß besonders unter Berücksichtigung der "objektiven staatlichen Interessen" die Ausnahme bleiben. Sollen demgemäß die "Interessen der Länder" und die "objektiven staatlichen Interessen" einander verhältnismäßig zugeordnet werden, so daß beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen, muß geprüft werden, ob die "Interessen der Länder" so bedeutsam sind, daß die "objektiven staatlichen Interessen" hintanstehen können. Dieser Sachverhalt läßt sich generalklauselartig am zweckmäßigsten mit dem Begriff des "Bedürfnisses" umschreiben. Der stillschweigend mitgeschriebene Verfassungssatz vom Vertragsschließungsrecht der Länder ist also konkret dahin zu fassen, daß die Verwendung der Vertragsform zulässig ist, wenn ein Bedürfnis dafür besteht.

---

liche" Bundeskompetenz zur Mitwirkung (durch Zustimmung) komme in Fällen "systemsprengender hochintensiver Regionalkooperation" in Betracht, weil es sich dabei um "Neugliederungsersatz" handele. Diese Auffassung ist abzulehnen. Der Systematik des Grundgesetzes ist es fremd, die Erfüllung von Landesaufgaben von der Zustimmung des Bundes abhängig zu machen.

675 Vgl. dazu LERCHE, Gutachten S. 14/15, 18; BETTERMANN, VVDStRL 19 S. 160; KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 59; ZEIDLER, Gutachten S. 41/42; HEMPEL, Bundesstaat S. 261

Drittes Kapitel. Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene anhand des Kriteriums des "Bedürfnisses".

Die Zulässigkeit von Verträgen der Länder untereinander interessiert entsprechend dem Thema der Untersuchung nur soweit, wie die Verträge die Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene zum Inhalt haben. Da die Problematik in den einzelnen Grundformen[676] der Staatstätigkeit im organisatorischen Sinne wegen der Stellung der Gewalten im Verfassungsgefüge unterschiedlich ist, folgt die Einteilung den Grundformen. Innerhalb dieser kann ferner nach Staatstätigkeitsbereichen[676] unterschieden werden.

I. Zulässigkeit in der Verfassungsorganisation.

A. Gesetzgebungsorganisation.

Auf der Ebene der Parlamente besteht für die Schaffung organisatorischer Verbindungen kein Bedürfnis.[677] Das gilt für die Schaffung gemeinsamer parlamentarischer Gremien ebenso wie für gemeinsame Ausschüsse oder sonstige Organe der Parlamente.

Dieser Schaffung stünden die Vorschriften der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 29 GG nicht entgegen. Art. 28

---

676 Zum Begriff vgl. G. und E. KÜCHENHOFF, AStL S. 131 - 148

677 Im Ergebnis ebenso LEISNER, ZRP 1969 S. 15 ("widersprüche der Grundidee des Föderalismus"); FAHR, Rechtsgrundlagen S. 18 ("ohne weitere Prüfung verfassungswidrig"); Peter SCHNEIDER, Locc-Prot 32/1967 S. 50; BERGDOLT, Gem.einr. S. 34

GG setzt voraus, daß überhaupt eine gewählte Volksvertretung vorhanden ist, nicht aber, daß die Volksvertretung des einzelnen Landes das einzige parlamentarische Gremium ist. Das Demokratiegebot wäre durch gemeinsame parlamentarische Gremien nicht verletzt; der Bund kann ohne Verletzung des Demokratiegebots im Wege des Art. 24 Abs. 1 GG "Hoheitsrechte" auf ein zwischenstaatliches Parlament "übertragen", und Art. 28 GG verlangt nicht von den Ländern, "demokratischer" zu sein als der Bund[678]. Art. 29 GG betrifft die räumliche Umgestaltung des Bundesgebietes; erst eine weitgehende parlamentarische Verbindung könnte einem de facto-Zusammenschluß der beteiligten Länder nahe kommen, der gegen Art. 29 GG verstieße.

Das fehlende Bedürfnis ergibt sich daraus, daß sich Stellung und Funktion der Parlamente in den Ländern nicht mit einer solchen organisatorischen Verbindung vertragen. Durch das Parlament trifft das Volk in der Demokratie die grundlegenden politischen Entscheidungen. Die Eigenstaatlichkeit der Länder manifestiert sich in erster Linie in einem eigenen Gesetzgebungsrecht,[679] das frei bleiben muß von Mitwirkungsrechten anderer Länder, auch soweit nur mit parlamentarischen Gremien anderer Länder institutionell beraten wird[680]. Das ist im gegenwärtigen Bundesstaat umso bedeutsamer, als die Substanz an gesetzgeberischen Möglichkeiten der Landesparlamente ohnehin gering ist. Das Schwergewicht der Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz liegt beim Bund. Zudem hat der Bund sie auch nahezu erschöpfend in Anspruch genommen.[681] Zur

---

678 Vgl. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 28 RN. 5

679 Vgl. MAUNZ und DÜRIG, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 79 RN. 33

680 Vgl. Herb. KRÜGER, AStL S. 887

681 Vgl. HESSE, VerfR § 7 II 1 a; ders., Bundesstaat S. 16; Friedr. KLEIN, AöR 88 S. 397; KRAPP, Ländereinr. S. 120/21

gewichtigen Verlagerung der Gesetzgebung auf den Bund hat beigetragen, daß die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG dem gerichtlich nicht überprüfbaren Ermessen des Bundes anheimgegeben ist[682] und daß die Bundesgesetze häufig perfektionistisch gestaltet sind[683]. Die eigenständige Regelungsbefugnis des Landesgesetzgebers ist auf wenige Gebiete beschränkt: im wesentlichen kulturelle Angelegenheiten, Polizei- und Ordnungswesen, Gemeindewesen, öffentlicher Dienst und Landesfinanzen.[684]

B. Regierungsorganisation.

1) Regierung im engeren Sinne.

Der Schaffung organisatorischer Verbindungen im Bereich der Regierung im engeren Sinne[685] (etwa eines gemeinsamen Ministeriums) steht bereits Art. 28 Abs. 1 GG entgegen[686]. Zwar schreibt Art. 28 GG nicht die parlamentarische Regierungsform vor, bei der die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament im Wege des Mißtrauensvotums aktuali-

---

682 BVerfG, Beschl. v. 22.4.1953 - 1 BvL 18/52 -, BVerfGE 2 S. 213 - 225, S. 224; Urt. v. 29.11. 1961 - 1 BvR 758/57 -, BVerfGE 13 S. 230 - 236, S. 234

683 Vgl. Werner WEBER, Gegenwartslage S. 21

684 Vgl. Friedr. KLEIN, a.a.O.; HESSE, Bundesstaat S. 15; ELLWEIN, Regierungssystem S. 44; GEIGER, Föderalismus S. 24; HEMPEL, Bundesstaat S. 179/80

685 Zum Begriff s. oben S. 83

686 Ebenso für Verfassungswidrigkeit: KRAPP, Ländereinr. S. 118 (gemeinsames Innenministerium); RUDOLF, Bund und Länder S. 31; KRATZER, DVBl 1963 S. 313 (beide: gemeinsames Kultusministerium)

siert werden kann.[687] Doch besteht gemäß der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung jedenfalls eine allgemeine Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament für die Führung der Staatsgeschäfte.[688] Verantwortung kann immer nur gegenüber dem Parlament eines einzelnen Landes getragen werden. Sie ist nicht teilbar, weil sie individuell auf die politische Form und Tätigkeit des einzelnen Landes zugeschnitten ist.[689] Diese wird entscheidend durch das Parlament geprägt. Die Regierung bzw. eines ihrer Mitglieder können daher nicht zugleich mehreren Parlamenten zugeordnet sein.[690]

2) Regierung im weiteren Sinne: Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften) der Länder.

Regierung im materiellen Sinne üben in der Bundesrepublik nicht nur die einzelnen Regierungen der Länder aus, sondern auch organisatorische Verbindungen auf Länderebene, in denen sich Regierungsmitglieder (Konferenzen der Ministerpräsidenten und Ressortminister) und Ministerialbeamte (Arbeitsgemeinschaften) zusammenfinden. Für die Schaffung dieser Organisationen besteht - mit noch näher zu bestimmenden Einschränkungen - ein Bedürfnis. Sie werden auch im Schrifttum[691] ohne nähere Begründung als verfassungs-

---

687 BVerfG, Urt. v. 27.4.1959 - 2 BvF 2/58 -, BVerfGE 9 S. 268 - 291, S. 281

688 BVerfG, a.a.O.; GLUM, Struktur S. 194

689 Vgl. GRAWERT, Verw.abk. S. 274

690 Für eine Übergangszeit im Rahmen der Neugliederung kann etwas anderes gelten; vgl. zum Ministerrat nach § 12 des 2. Neugliederungsgesetzes vom 4.5.1951 (BGBl I S. 284) BVerfG, Urt. v. 23. 10.1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1 S. 14 - 66, S. 57/58

691 BAYER, Bundestreue S. 83; DAGTOGLOU, VVDStRL 23 S. 261; GEIGER, Föderalismus S. 26; GIESE-SCHUNCK, GG Vorbem. II vor Art. 50; HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 101; Friedr. Klein, Gemeinschafts-

mäßig bezeichnet. Das Bedürfnis wird im folgenden insbesondere mit der modernen bundesstaatlichen Situation und dem daraus entspringenden Erfordernis einer Koordinierung der Staatstätigkeit durch die Regierung begründet.

a) Koordinierung als rechtstechnischer Grundsatz.

Der Aufgabenzuwachs des modernen Staates, die gebietliche Staatsgliederung und der Zwang zur Spezialisierung bedingen eine außerordentlich vielfältige Tätigkeit ineinander geschachtelter Organisationen, Organe und Ämter. Trotz eines nahezu perfekten rechtlichen Systems der Kompetenzverteilung und der wechselseitigen Ergänzung und des Zusammenwirkens (z. B. Aufsicht) bringt es die der Aufgabenerfüllung eigentümliche Dynamik mit sich, daß auseinanderstrebende Initiativen, Vergeudung von Energie und Hilfsmitteln, Reibungen, Leerlauf und unnötige Doppelarbeit entstehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer "Koordinierung" der Staatstätigkeit. Koordinierung ist "gewissermaßen das Komplement der Arbeitsteilung"[692].

Trotz häufiger Verwendung des Begriffs der Koordinierung im Schrifttum[693] wird auf ihn nicht näher eingegangen. Es handelt sich dabei nicht nur um einen Begriff der Politikwissenschaft, der Staats- und der Ver-

---

aufgaben S. 158; KNOKE, KMK S. 95; KRATZER, DVBl 1963 S. 309; von MANGOLDT, Komm., Vorbem. 5 vor Art. 50; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 50 RN. 11; OBERMAYER, VVDStRL 23 S. 260; SCHEUNER, DöV 1962 S. 648; STEIN, StaatsR § 16 I, S. 107; von STRALENHEIM, Selbstvw. 1950 S. 58. - Bedenken äußern DRESBACH, Selbstvw. 1949 S. 347/48; GRAWERT, Verw.abk. S. 275/76; ZACHER, BayVBl 1971 S. 378

692 MEIER, HWO Sp. 893

693 Vgl. etwa AGO, Festschr. f. WEHBERG S. 33; BECKER, Staatskanzlei S. 316; MAUNZ, StaatsR § 25 I 4; Poul MEYER, Verw.organis. S. 40; HAMEL, StaatsR S. 174, 175

waltungslehre, auch nicht um eine unsystematische rechtliche Sammelbezeichnung verschiedener Erscheinungsformen, sondern um einen Rechtsbegriff[694]. Koordinierung ist ein rechtstechnischer Grundsatz[695], der in mehrfacher Ausprägung vorhanden ist und sich auf ein allgemeines Prinzip zurückführen läßt.

Die Begriffsbestimmungen im politikwissenschaftlichen Schrifttum[696] und dem der Staatslehre sind weit und unklar; sie können für die juristische Begriffsbestimmung keinen Anhalt geben. Koordinierung im Rechtssinne bedeutet das (teilweise organisatorisch ausgestaltete) Zusammenwirken mehrerer voneinander getrennter Organisationen, Organe und Ämter zur gemeinsamen "Behandlung" paralleler oder sich überschneidender Aufgaben. Die "Behandlung" der Aufgabe richtet sich im Einzelfall nach dem Maß des rechtlichen Spielraums: sie kann von einseitiger oder gegenseitiger Information über eine gemeinsame Planung bis hin zu gegenseitiger Abstimmung und zu übereinstimmender paralleler Erfüllung einer Aufgabe führen.[697] Die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe ist begrifflich keine Koordinierung mehr.[698] Die Befugnis zur Koordinierung kann einer beteiligten (federführenden) Stelle, beiden Beteiligten oder in einer Hierarchie der gemeinsamen übergeordneten Stelle zustehen.

---

694 Ebenso MAUNZ (a.a.O.), der den Begriff jedoch in etwas anderem Sinne versteht.

695 Zum Begriff vgl. LARENZ, Methodenlehre S. 317 Fußn. 2

696 ELLWEIN, Regierungslehre S. 155 (das Aufeinanderbeziehen der Tätigkeit relativ oder ganz Selbständiger); PRIOR, Ausschüsse S. 5 (Zusammenfassung von divergierenden Teilen); Poul MEYER, a.a.O.; KUNZE, Föderalismus S. 2

697 Vgl. KUNZE, a.a.O. S. 3

698 Vgl. AGO, a.a.O. S. 36

b) Ausprägungen des Koordinierungsgrundsatzes im Bundesverfassungsrecht, insbesondere in der bundesstaatlichen Organisation.

Das Erfordernis einer Koordinierung im Verfassungsrecht des Bundes ergibt sich aus der engen aufgabenmäßigen Verknüpfung von Parteien, Bundestag, Bundesrat und Regierung bzw. den Ministerien innerhalb des Regierungsapparats. Im Bereich der Bundesgesetzgebung wird der Vermittlungsausschuß (Art. 77 Abs. 2 GG) als "Koordinierungsausschuß"[699] zwischen Bundestag und Bundesrat tätig. Der "Koalitionsausschuß", der regelmäßig aus Abgeordneten und Kabinettsmitgliedern besteht, wirkt als organisatorischer "Anbau"[700] einer Koalitionsregierung zur Koordinierung der Interessen der sie tragenden Parteien.[701] Vielfältig sind die Koordinierungsformen im Bereich der Regierung. Die Aufgaben innerhalb der Regierung lassen sich nicht immer so abgrenzen, daß zusammengehörige Materien einem einzigen Ministerium zugeordnet werden. Zwar enthalten schon die Richtlinien des Kanzlers als wichtiges Element die Koordinierung der Ressorts zum Zwecke einheitlicher politischer Zielsetzung,[702] doch reichen sie und auch die "Koordinierungsvollmacht"[703] des Kabinetts (Art. 65 Satz 3 GG) allein nicht aus, die ressortübergreifenden Sachfragen und Sachgebiete

---

699 SCUPIN, BK Art. 50 Anm. II 2; MENZEL, BK Art. 59 Anm. II 7

700 A. SCHÜLE, Koalitionsvereinb. S. 120

701 A. SCHÜLE, a.a.O. S. 119 - 126; ELLWEIN, Regierungssystem S. 152/53; SASSE, JZ 1961 S. 725; Werner WEBER, DVBl 1969 S. 416

702 Vgl. HENNIS, Staatskanzlei S. 289 ("oberstes koordinierendes Leitungsinstrument"); JUNKER, Richtlinienkompetenz S. 59/60; SCHEUNER, Festschr. f. LEIBHOLZ II S. 917/18; PRIOR, a.a.O. S. 11

703 KÖTTGEN, JöR N.F. 11 S. 258; BÖCKENFÖRDE, Regierung S. 172, 178. - HÜTTL (DöV 1965 S. 410) bezeichnet das Kabinett als "Koordinierungsorgan".

zu steuern. Hinzu treten Kabinettsausschüsse mehrerer Ressorts ("Wirtschaftskabinett", "Verteidigungskabinett")[704] sowie interministerielle Ausschüsse[705]; zu diesen gehören zur Zeit fünf von der Bundesregierung eingesetzte Ausschüsse, denen die beamteten Staatssekretäre der jeweils beteiligten Ressorts angehören. Leisner[706] mißt auch dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung eine Koordinierungsfunktion bei.

Im Bundesstaat ergeben sich naturgemäß häufig dort Koordinierungsprobleme, wo die Länder in den Bundesbereich hineinwirken oder der Bund für eine gewisse Einheitlichkeit der Staatstätigkeit in Bund und Ländern zu sorgen hat. Der allgemeinen gegenseitigen Information der Regierungen dienen die Besprechungen der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder[707], die zu einer "verständnisvollen einheitlichen Politik in Bund und Ländern" beitragen sollen (§ 31 GeschOBReg), sowie die Pflicht der Bundesregierung, den Bundesrat "über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten" (Art. 53 Satz 3 GG). Eine spezielle gemeinsame Beratung von Bundesregierung und Landesregierungen sieht § 8 BRaumOrdG vor; dabei soll die Raumordnungspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden koordiniert werden.[708] Das (frühere) Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder hatte die Aufgabe, durch Herstellung eines konstanten Kontakts zu den Landesregierungen für die Po-

---

704 BÖCKENFÖRDE, a.a.O. S. 143/44, 247; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 62 RN. 38

705 BÖCKENFÖRDE, a.a.O. S. 243; PRIOR, a.a.O. passim; HÜTTL, a.a.O.

706 Öffentlichkeitsarbeit S. 94 - 96, 131

707 Vgl. hierzu ausführlich KUNZE, Föderalismus S. 34 - 45

708 H. J. WOLFF, VerwR II § 77 V e 2

litik der Bundesregierung zu werben und für einen Ausgleich widerstreitender Interessen zu sorgen.[709] Der Konjunkturrat (§ 18 StWG) ist eine Koordinierungsstelle zur Abstimmung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern.[710] Ähnliche Koordinierungsgremien sind der Planungsausschuß für den Hochschulausbau nach Art. 91 a Abs. 1 GG[711] und Ausschüsse zur Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91 b GG[712]. Der Bund regelt ferner die Zusammenarbeit mit den Ländern in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (Art. 73 Nr. 10 GG).

c) Koordinierung der Staatstätigkeit der Länder durch Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften).

Das rechtstechnische Prinzip der Koordinierung im Verfassungsgefüge ist etwas Geläufiges und nichts Ungewöhnliches oder Systemfremdes, als was die Tätigkeit der Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften teilweise hingestellt wird. Sie ist bereits in der Aufgaben-"Verteilung" im Bundesstaat angelegt. Sinn und Zweck der Koordinierung auf Regierungsebene ist es, den Grundsatz der Staatseinheit zu bewahren. Der Grundsatz bedeutet, daß die Staatsgewalt zwar von verschiedenen Körperschaften und Gewaltträgern ausgeübt wird, aber prinzipiell als einheitliche Gewalt zu denken ist.[713] Der Grundsatz gilt auch im Bundes-

---

709 KUNZE, a.a.O. S. 6 - 10; NEUNREITHER, Bundesrat S. 105

710 Vgl. MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 109 RN. 40; FRIAUF, VVDStRL 27 S. 36

711 MAUNZ, a.a.O. Art. 91 a RN. 12

712 MAUNZ, a.a.O. Art. 91 b RN. 9

713 BVerfG, Beschl. v. 28.11.1957 - 2 BvL 11/56 -, BVerfGE 7 S. 183 - 190, S. 190; von MANGOLDT-KLEIN, BGG Art. 20 Anm. V 4 b, Art. 35 Anm. II 1, III 2; MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 35 RN. 4; JAHRREISS, Gedächtnisschr. f. PETERS S. 540; MOLL, DVBl 1954 S. 697; PROST, DöV 1956 S. 80

staat,[714] wie insbesondere seine Ausprägung in Art. 35 Abs. 1 GG[715] zeigt. Er stellt einen besonderen Rechtsgrundsatz im Sinne Hans J. Wolffs[716] dar, weil er nach den Grundzügen der geltenden Rechtsordnung eine Fundamentalnorm der Staatsorganisation ist[717]. Er gehört zu den Bestimmungen der Verfassung, die das "vorverfassungsmäßige Gesamtbild" geprägt haben und "die einzelnen Sätze der Verfassung" verbinden und innerlich zusammenhalten.[718] Aus dem Rechtsgrundsatz können zur Subsumtion geeignete Rechtssätze abgeleitet werden,[719] etwa die Pflicht der Behörden zur Rechts- und Amtshilfe, die in Art. 35 Abs. 1 GG "nochmals ausdrücklich statuiert" ist.[720]

aa) Zuständigkeit der Regierung zur Wahrnehmung der Staatseinheit und zur Koordinierung der Staatstätigkeit.

Die Bewahrung der Staatseinheit gehört zu den Aufgaben der Regierung.[721] Sie kann kraft ihrer politischen Möglichkeiten und rechtlichen Befugnisse das Staatsgefüge vor einem richtungslosen Neben- und Ge-

---

714 JAHRREISS, a.a.O. S. 539; PROST, a.a.O.

715 BVerfG, a.a.O.; von MANGOLDT-KLEIN, a.a.O.; H. J. WOLFF, VerwR II § 77 VI a

716 Vgl. VerwR I § 25 I a 2, Gedächtnisschr. f. JELLINEK S. 40, 42

717 Vgl. Herb. KRÜGER, AStL S. 224 ("das wichtigste Element der Staatsexistenz")

718 Vgl. BVerfG, Urt. v. 1.7.1953 - 1 BvL 23/51 -, BVerfGE 2 S. 380 - 406, S. 403

719 Vgl. H. J. WOLFF, Gedächtnisschr. f. JELLINEK S. 43; LARENZ, Methodenlehre S. 395, 465

720 So H. J. WOLFF, VerwR II § 77 VI a

721 SMEND, Verfassungsstaat S. 80; LEISNER, Öffentlichkeitsarbeit S. 65, 95/96; SCHEUNER, Festschr. f. SMEND S. 277; HESSE, VerfR § 14 II 1 a; KASSIMATIS, Regierung S. 31, 32; Herb. KRÜGER, AStL S. 690; ERMACORA, AStL S. 679

geneinander bewahren[722] und die Staatseinheit gewährleisten. Das folgt daraus, daß die Aufgabe der Regierung die politische Leitung des Staatsganzen, das politische Richtunggeben für das Staatsganze ist.[723]

Die oben im Ersten Teil angestellten Untersuchungen haben gezeigt, daß die effektive Erfüllung der Staatsaufgaben durch die Länder mit der bundesstaatlichen Ordnung traditioneller Prägung schwerlich zu vereinbaren ist. Gerade im Bereich der Regierung haben häufig die zu erfüllenden Aufgaben "einheitsstaatlichen" Charakter. Das findet im traditionellen Organisationsgefüge keinen strukturellen Ausdruck. Die dynamische Entwicklung der Lebensverhältnisse im gegenwärtigen Staat erfordert, wie oben aufgezeigt, eine andere Einstellung der mit dem "Politischen" als Gestaltungsauftrag befaßten Stellen zu den Erfordernissen der prinzipiellen Staatseinheit. Das Mittel, das die effektive Erfüllung der Regierungsaufgaben unter diesem Gesichtspunkt gewährleisten kann, ist das der Koordinierung.[724]

Der Bund hat - abgesehen von den im Grundgesetz vorgesehenen Möglichkeiten - keine Befugnis, die Regierungstätigkeit der Länder zu koordinieren.[725] Auch über den Haushalt kann seitens des Bundes keine Koordinierung erfolgen (Art. 109 GG).[726] Die allgemeine Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ändert sich durch die Koordinierungserforderlichkeit einer Aufgabe nicht.

---

722 H. J. WOLFF, VerwR I § 18 I b 2

723 SMEND, a.a.O. S. 83; SCHEUNER, a.a.O. S. 272, 277; HESSE, a.a.O.; KASSIMATIS, a.a.O.; BADURA, EvSt-Lex Sp. 1837

724 Vgl. ERMACORA, a.a.O.

725 A. M. DRESBACH, Selbstvw. 1949 S. 348. - Wie hier KÖLBLE, NJW 1962 S. 1082; KISKER, JuS 1969 S. 471; HAMANN-LENZ, GG Art. 30 Anm. B 7 d

726 MAUNZ, MAUNZ-DÜRIG-HERZOG Art. 109 RN. 12

bb) Allgemeine Organisation der bestehenden Konferenzen (Arbeitsgemeinschaften).

Die Organisationsform, die die Länder als adäquates Mittel zur Koordinierung ihrer Regierungstätigkeit gewählt haben, ist die durch "Verständigung" geschaffene Konferenz (Arbeitsgemeinschaft). Eine vom Bundesrat - Ausschuß für Innere Angelegenheiten - im Jahre 1962 aufgestellte Liste[727] zählt elf Konferenzen und 71 Arbeitsgemeinschaften auf.[728] Wenn auch grundsätzlich ein Bedürfnis dafür besteht, organisatorische Verbindungen auf Regierungs- und Ministerialebene für Koordinierungszwecke zu schaffen, so sind doch angesichts gewisser Erscheinungsformen in der Staatspraxis Einschränkungen zu machen.

Organisation und Tätigkeit der Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften sind im wesentlichen durch herkömmliche, gleichmäßig geübte Staatspraxis bestimmt. Daneben finden sich vereinzelt normierte Regelungen:

1. die Geschäftsordnung der Kultusminister-Konferenz,[729]

2. das Abkommen über das Sekretariat der Kultusminister-Konferenz[730] (Bestimmungen zur Organisation der Konferenz),

3. Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, die Zuständigkeiten der Konferenzen und ihrer Organe enthalten: Art. 5 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Abkommens über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates[731] (Mitwirkung der Ministerpräsidenten-Konferenz, Vorsitz des

---

727 S. Fußn. 164

728 Vgl. auch NEUNREITHER, Bundesrat S. 105; KNOKE, KMK S. 13

729 vom 19.11.1955 (s. Fußn. 324)

730 vom 20.6.1959 (nwGVBl 1960 S. 32)

731 vom 15.7.1965 (Kulturpolitik der Länder 1965/66 S. 319)

Präsidenten der Kultusminister-Konferenz in der Regierungskommission); Art. 8 Abs. 1 (mit Fußnote) der Satzung der Europäischen Schule[732] (Mitwirkung des Präsidenten der Kultusminister-Konferenz); Art. 5 Abs. 1, 10 Satz 1, 12 Abs. 1, 13 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung über die Filmbewertungsstelle Wiesbaden[733] (Mitwirkung der Kultusminister-Konferenz und der Ständigen Konferenz der Innenminister und der Finanzminister); §§ 14 Abs. 5, 26, 28 Abs. 1 - 3 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen[734] (Mitwirkung des Vorsitzenden der Ministerpräsidenten-Konferenz); §§ 6 Abs. 5 - 6, 12 Abs. 4 - 5, 14 Abs. 2 Satz 3 der Satzung der Anstalt ZDF[735] (Mitwirkung des Vorsitzenden der Ministerpräsidenten-Konferenz); Art. 1 des Abkommens zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Fachhochschulwesens[736] (Mitwirkung der Kultusminister-Konferenz).

Die Organisation der Konferenzen ist unterschiedlich. Je nach Bedeutung und Umfang der Aufgaben und der Tätigkeit kann der Zwang zu differenzierter Organisation und zur Dekonzentration wachsen.

Die meisten Konferenzen entsprechen dem Typus der "internationalen" institutionalisierten Konferenz des Völkerrechts mit eindeutig "einverständlicher" Verbandsordnung. Die Mitglieder der Konferenz beraten und entscheiden unter Aufrechterhaltung ihrer institutionellen und funktionellen Absonderung. Ihre Entscheidungen (Beschlüsse, Richtlinien, Entwürfe, Pläne) erscheinen rechtlich als Verträge i. w. S. - zu-

---

732 Bundesgesetz vom 26.7.1965 (BGBl II S. 1041)

733 S. Fußn. 465

734 S. Fußn. 420

735 S. Fußn. 421

736 zwischen den Ländern vom 31.10.1968 (Kulturpolitik der Länder 1967/68 S. 364)

meist "Verständigungen" - der Länder, nicht als Entscheidungen eines von den Ländern abgesonderten Verbandsorgans. Dem entspricht die rudimentäre Organisation: Die Minister (bzw. ihre "Vertreter") kommen nach Bedarf in verschiedenen Ländern zusammen. Eine Geschäftsordnung besteht zumeist nicht.[737] Hinsichtlich des Ablaufs der Sitzungen haben sich lediglich faktische ständige Verhaltensweisen herausgebildet. Den Vorsitz führt der gastgebende Minister, der zugleich Beamte seines Ministeriums mit Aufgaben der technischen Abwicklung betraut. Es fehlen Durchbrechungen des Einstimmigkeitsprinzips.

cc) Insbesondere Konferenzen mit Elementen herrschaftlicher Verbandsordnung.

Dagegen finden sich in einigen Konferenzen auch Elemente "herrschaftlicher" Verbandsordnung. Das zeigt besonders die Kultusminister-Konferenz. Die Organisation der Konferenz enthält faktische Durchbrechungen des Einstimmigkeitsprinzips und indirekte Zwänge, die praktisch Möglichkeiten der Majorisierung eröffnen:

1. Das Plenum der Konferenz (dem die Ressortminister bzw. ihre "Vertreter" angehören[738]) tagt infolge der Fülle der anstehenden Aufgaben sehr häufig; es werden viele[739] und bedeutsame Entscheidungen gefällt, die zum Teil ins Gemeinsame Ministerialblatt des Bundes und in eine amtliche Sammlung der Konferenz aufgenommen und in aller Regel in jedem Land angewendet werden[740]. Die Fülle der Entscheidungen ergibt sich daraus, daß es kaum ein kulturpolitisches Gebiet gibt,

737 KUNZE, Föderalismus S. 116

738 KMK-GeschO A I 1

739 Seit Bestehen der Konferenz weit über 1000

740 OPPERMANN, Bildung S. 531

das nicht der Koordinierung bedarf und das die Konferenz nicht behandelt.[741] Diese Fülle hat einmal zur Folge, daß ein beträchtlicher Zwang zur Einigung besteht[742], der indirekt ein Element der Majorisierung enthält. (Knoke[743] berichtet von der Äußerung eines Kultusministers, der die Einigung als wichtiger bezeichnet als die Erreichung seines sachlichen Zieles.) Zum andern kann das Plenum die Entscheidungen nicht mehr allein treffen, da sie vorbereitet werden müssen. Daraus folgt ein Zwang zur Dekonzentration. Deshalb werden Ausschüsse gebildet, in die jedes Land "Vertreter" entsendet. Die Vorsitzenden der Ausschüsse werden vom Plenum mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen bestellt (GeschO A I 5, B 2). In den Ausschüssen entscheidet die einfache Mehrheit (GeschO B 4). Einstimmige Empfehlungen der Ausschüsse sind Entscheidungen der Konferenz, sofern nicht innerhalb eines Monats die Vorlage an das Plenum verlangt wird (GeschO B 5). Die Ausschüsse können Sachverständige oder Vertreter anderer Dienststellen hinzuziehen und Unterausschüsse einsetzen (GeschO B 3).

2. Bei Wahlen und Entscheidungen in Personalfragen entscheidet im Plenum die qualifizierte Mehrheit (GeschO A I 5).

3. Der Präsident der Konferenz hat eine Anzahl Befugnisse, die zwar überwiegend technischer Art, gleichwohl nicht unbedeutend sind.[744] Er beruft die Sitzungen des Plenums ein und leitet sie (GeschO A I 3, A II 3). Er entscheidet zusammen mit den Vizepräsidenten über die Veröffentlichung der Beschlüsse

---

741 Vgl. OPPERMANN, a.a.O. S. 530

742 Vgl. auch OPPERMANN, KulturVerwR S. 601

743 KMK S. 71. - Vgl. auch die von KNOKE (a.a.O.) mitgeteilten Äußerungen.

744 GRAWERT (Verw.abk. S. 274 Fußn. 135) spricht von den Funktionen eines "Überländerkultusministers".

(GeschO A II 2). Ferner führt er die Fachaufsicht über das Sekretariat der Konferenz (§ 1 Abs. 4 des Abkommens über das Sekretariat der KMK) und stellt die Beamten des höheren Dienstes ein (§ 1 Abs. 3 des Abkommens). Er führt den Vorsitz der Regierungskommission des Deutschen Bildungsrates (Art. 9 Abs. 1 des Abkommens über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates[745]). Schließlich "vertritt" er die Konferenz"nach außen" (GeschO A II 3 Abs. 1). Es handelt sich dabei nicht um eine Vertretung im Rechtssinne, da die Kultusminister nicht befugt sind, sich nach ihrem Landesrecht durch einen anderen Kultusminister vertreten zu lassen, sondern - wie Knoke[746] zutreffend dargelegt hat - um eine "Interessenwahrnehmung".[747] Dazu gehören etwa der Vortrag der Kulturpolitik "der Länder" vor dem Bundestag[748] und vor der Ministerpräsidenten-Konferenz[749] sowie die "Vertretung" Deutschlands auf den europäischen Erziehungsministerkonferenzen[750], auf denen der Präsident als "Delegationsführer" einer Abordnung (bestehend aus den Leitern der Kulturabteilungen des Auswärtigen Amtes und des Bundesinnenministeriums und Beamten der Kultusministerien) auftritt.[751]

4. Soweit die Entscheidung über eine Angelegenheit einer anderen Stelle übertragen ist - wie etwa dem Präsidenten -, hat das Plenum keine Entscheidungsbefugnis (GeschO A I 2).

---

745 vom 15.7.1965 (Fußn. 731)

746 KMK S. 24

747 KNOKE, a.a.O.

748 Vgl. KNOKE, a.a.O. S. 92; Kulturpolitik der Länder 1965/66 S. 222

749 Kulturpolitik der Länder 1965/66 S. 226

750 GLUM, Struktur S. 81; KNOKE, KMK S. 91; Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 187

751 Kulturpolitik der Länder 1961/62 S. 187, 213; 1967/68 S. 290

Formal gesehen wahrt die Konferenz das Einstimmigkeitsprinzip. Die aufgezeigten Elemente "herrschaftlicher" Verbandsordnung, insbesondere die "Entscheidungshilfe" der Ausschüsse[752] und der indirekte Zwang zur Einigung, bedeuten jedoch sachlich, daß das Selbstbefinden und die Verantwortlichkeit des einzelnen Ministers nicht unerheblich ausgeschlossen werden können. Dieses faktische Ausschließen der eizelstaatlichen Befugnisse hat meint offenbar Ellwein[753], wenn er - überspitzt - bemerkt, "der Föderalismus auf dem Gebiet der Kulturpolitik (sei) im Grunde keiner mehr". Oppermann[754] spricht in gleichem Sinne von der Konferenz als "einer Art 'verhindertem Bundeskultusministerium'". Die Einschränkung der einzelstaatlichen Befugnisse stimmt umso bedenklicher, als das Bundesverfassungsgericht[755] einmal den Kulturbereich das "Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder" genannt hat. Den Ländern verbleibt infolge der weitgehenden gemeinsamen Koordinierung im Kulturbereich für eigene Entscheidungsmöglichkeiten nur beschränkter Raum.[755a] Die Elemente "herrschaftlicher" Verbandsordnung in der Organisation der Konferenz sind freilich insgesamt nicht so gewichtig, daß der Konferenz im Gegensatz zu den anderen Konferenzen die Verfassungsmäßigkeit abgesprochen werden müßte.

---

752 Vgl. HIRSCHMÜLLER, Konferenzen S. 9 ("In den Ausschüssen werden die Entscheidungen des Plenums ... praktisch weitgehend vorweggenommen")

753 Regierungssystem S. 56. - Vgl. auch GLUM, Struktur S. 82; OPPERMANN, Bildung S. 530/31 ("verhindertes Bundeskultusministerium")

754 a.a.O. und KulturVerwR S. 566

755 Urt. v. 26.3. 1957 - 2 BvG 1/55 -, BVerfGE 6 S. 309 - 367, S. 346/47

755a Vgl. dazu auch KISKER (Kooperation S. 230), der - mit Recht - fragt, ob die auf Grund des Art. 91 b BGG gebildete Bund-Länder-Kommission und die KMK nicht faktisch die Kulturpolitik in der BRD festlegen.

II. Zulässigkeit in der Verwaltungs- und Gerichtsorganisation.

Unter Berücksichtigung der Bedürfnisklausel bestehen überall dort keine Bedenken gegen die Schaffung organisatorischer Verbindungen im Bereich der Verwaltungs- und Gerichtsorganisation, wo geringe Gestaltungsmöglichkeiten bei der Schaffung des Organs und geringe Einwirkungsmöglichkeiten auf das bestehende Organ vorhanden sind. Denn dann bestehen nur geringe Ansatzpunkte zu einer Beeinträchtigung der "objektiven staatlichen Interessen".

1) Bundesgesetzlich gebildete Gerichte.

Die Gerichte der Länder - mit Ausnahme der Verfassungsgerichte und zum Teil der besonderen Gerichte (Art. 101 Abs. 2 GG) - sind durch Bundesgesetze (abstrakt) gebildet. Durch Bundesrecht sind ferner organisatorische Strukturerfordernisse bestimmt (Art. 92, 97 GG; DRiG). Die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Gerichtsorganisation sind also gering.[756] Es verbleibt ihnen die (konkrete) Errichtung der Gerichte - beispielsweise der Verwaltungsgerichte durch die Ausführungsgesetze zur VwGO[757] - und deren Einrichtung. Zur Einrichtung gehört allerdings die wichtige Befugnis zur Bestellung der Organwalter. Damit verkürzt sich die Organisationsgewalt der Länder im wesentlichen auf die Personalhoheit. Auf diese "Beherrschung der Personalien"[758] beschränken sich im wesentlichen auch die (fortwährenden)

---

756 HESSE, VerfR § 7 II 1 c; ders., Bundesstaat S. 16. - Werner WEBER (Spannungen S. 79) spricht deshalb von der "Justizhoheit des Bundes".

757 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 78 III

758 Werner WEBER, a.a.O.

Einwirkungsmöglichkeiten. Ein Bedürfnis zur Schaffung organisatorischer Verbindungen in der Gerichtsorganisation ist daher zu bejahen. Zudem ist die Beteiligung mehrerer Länder bei der Wahrnehmung der Personalhoheit geeignet, sachfremde Interessen in der Personalpolitik[759] zu neutralisieren und die Beweggründe des einzelnen Vertragspartners der sachrationalen Beurteilung der anderen zu unterstellen.[760] In mehreren bundesgesetzlichen Bestimmungen (§§ 3 Abs. 2 VwGO, 138 Abs. 2 FlurbG, 7 Abs. 2 und 28 Abs. 2 SGG, 89 Abs. 2 und 93 Abs. 2 GWB, 117 BNotO[761], 3 Abs. 2 FGO, 4 Abs. 2 G. über das Verf. in Binnenschiffahrtssachen[762]) wird auch die Schaffung "gemeinsamer Gerichte" angeregt.

Zulässig ist auch die Organisationsform der Organleihe, sofern das "leihende" Land Ingerenzrechte bei der Bestellung der Organwalter behält. Andernfalls würde sich das "leihende" Land seiner wesentlichen Entscheidungsbefugnis bei der Organisation der Gerichte - nämlich der Personalhoheit - entäußern und die Entscheidung hierüber allein in die Hand des gleichsam eine "Zentralstaatsgewalt" ausübenden Vertragspartners geben.[763] Für eine derartige einseitige Aufgabe einer wichtigen Staatsfunktion im Vertragswege besteht kein Bedürfnis.

2) Rundfunk.

Die Organisation des Rundfunks (Hör- und Fernseh-

---

759 Vgl. hierzu H. J. WOLFF, VerwR II § 107 I b 7

760 Vgl. auch Erich KÜCHENHOFF, Staatsformenlehre S. 817; Werner WEBER, a.a.O.

761 Die Bestimmung setzt ein gemeinsames OLG voraus.

762 vom 27.9.1952 (BGBl I S. 641)

763 Vgl. Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 153

funks) ist durch die in Art. 5 Abs. 1 GG zur Sicherung seiner Freiheit enthaltenen Grundsätze entscheidend vorherbestimmt.[764] Es muß gewährleistet sein, daß im Rundfunk alle bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen Einfluß haben.[765] Der Rundfunk darf dem Staat nicht ausgeliefert werden; dieser hat nur eine beschränkte Aufsicht.[766] Die Gestaltungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der Länder sind demgemäß gering. Bei einer vertraglichen Regelung, für die ein Bedürfnis besteht, können zudem die in einem Land vorherrschenden politischen Kräfte weiter neutralisiert werden.[767]

3) Staatsanwaltschaft.

Die Organisationsgewalt der Länder hinsichtlich der Staatsanwaltschaft beschränkt sich im wesentlichen auf die Personalhoheit. Insofern kann auf die Ausführungen zur Organisation der Gerichte (oben 1) verwiesen werden. Die Einflußmöglichkeiten der Länder auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft sind gering. Die in den §§ 145 - 147 GVG bestimmten Befugnisse sind nur beschränkt wahrnehmbar, weil das funktionale Zusammenwirken mit den Gerichten, die Verpflichtung zur Objektivität, das Legalitätsprinzip und die Anklagepflicht Weisungsrechte nur in geringem Rahmen zulassen.[768] Mithin besteht ein Bedürfnis für die Schaffung der zur Zeit bestehenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsstellen in Ludwigsburg und Salzgit-

---

764 BVerfG (Fußn. 540) S. 225, 262/63; OSSENBÜHL, Verw.vorschr. S. 424

765 BVerfG, a.a.O. S. 261 - 263

766 BVerfG, a.a.O. S. 261, 262

767 Vgl. auch GEIGER, BayVBl 1964 S. 110; KISKER, Koop. S. 150

768 Eb. SCHMIDT, MDR 1964 S. 716 - 718; KERN-ROXIN StrafVR § 10 A III 1 - 3

ter. Diese Stellen sind zwar keine Staatsanwaltschaften im Sinne des § 141 GVG, aber doch mit Staatsanwälten besetzte, nach staatsanwaltschaftlichen Grundsätzen tätige Ermittlungsbehörden.[769]

4) Weitere Einzelfälle.

Weitere zulässige Anwendungsmöglichkeiten der organisatorischen Verbindungen sind beispielsweise Verwaltungsstellen, die technische Registrierungs- und Beurkundungstätigkeit ausüben ("Hilfseinrichtungen"[770]), wie etwa die Zentralkontrollstelle für Heimkehrer im Lager Friedland[771] oder die von Nordrhein-Westfalen auf Grund einer Vereinbarung mit den anderen Ländern geführte Bundeskartei der Verfolgten des Nationalsozialismus[772]. Derartige Stellen (wie auch Archive, Dokumentationszentren) vermindern den Raum der Länder zur Eigenbetätigung nur geringfügig. Keine Bedenken im Hinblick auf die Bedürfnisklausel bestehen auch gegen die Schaffung der zahlreichen gemeinschaftlichen Ausbildungs- und Prüfungsorgane; für die Bestellung der zumeist weisungsfreien Organwalter sollen ausschließlich fachliche Maßstäbe dienen, die durch Beteiligung mehrerer Länder durch Neutralisierung anderer Interessen verobjektiviert werden können.[773]

---

769 KERN-ROXIN, a.a.O. sub I 3; E. SCHÜLE, JZ 1962 S. 242. - VGH Mannheim (Urt. v. 11.3.1968 - IV 481/68 -, NJW 1969 S. 1319 - 1320, S. 1319) läßt die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ludwigsburger Zentralstelle ausdrücklich offen.

770 ZACHER, in NAWIASKY, Komm. Einl. IV RN. 70

771 Vereinbarung zwischen den Vertriebenenressorts der Länder vom 19.6.1953 (nicht veröffentl.)

772 Vereinbarung zwischen den Regierungen der Länder vom 25.2.1954 (nicht veröffentl.)

773 Vgl. Erich KÜCHENHOFF, Staatsformenlehre S. 317

Regelmäßig ist das Bedürfnis für die Schaffung organisatorischer Verbindungen zu verneinen, wenn die Länder weitgehende Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten haben, wie etwa bei der Polizei- und Ordnungsverwaltung und der Finanzverwaltung. Hier käme allenfalls eine punktuelle organisatorische Zusammenarbeit in Betracht.

Viertes Kapitel. Grenzen der Schaffung organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.

Nach der in dieser Untersuchung vertretenen Auffassung ist die Vertragskompetenz der Länder durch die Bedürfnisklausel eingeschränkt. Rechtsprechung und Schrifttum gehen dagegen - wie oben[774] dargestellt - von der "Vertragsfreiheit" der Länder aus und leiten aus einzelnen geschriebenen Grundgesetzbestimmungen Grenzen dieser Vertragsfreiheit her. Lassen sich derartige Grenzen - und zwar solche für die vertragliche Regelung, nicht solche, die schon eine Einzelregelung verbieten[775] - aus dem Grundgesetz herleiten, so schränken sie neben der Bedürfnisklausel die Vertragskompetenz ein. Die folgende Untersuchung zeigt jedoch, daß sich derartige Grenzen dem Grundgesetz nicht entnehmen lassen. Die in Rechtsprechung und Schrifttum angewandte Methode, auf diese Weise den Zulässigkeitsbereich der organisatorischen Verbindungen auf Länderebene zu bestimmen, erweist sich mithin als verfehlt.

Zu welchen methodischen Ungereimtheiten die Verquickung von Zulässigkeit einerseits (auf Grund der

774 Oben S. 134 ff.
775 Oben S. 131 ff.

Vertragsfreiheit) und Grenzen der organisatorischen Verbindungen andererseits (nämlich auf Grund von Bestimmungen des Grundgesetzes) im Schrifttum führen kann, zeigt neuestens die Untersuchung von Jagenlauf[776]. Dieser Autor trifft zunächst[777] die Feststellung, "Gemeinschaftseinrichtungen" der Länder seien nach dem Grundgesetz zulässig. Er überschreibt sodann[778] das 4. Kapitel seiner Untersuchung "Grenzen der Bundesverfassung für Gemeinschaftseinrichtungen der Länder"; über diese Grenzen erfährt man freilich nichts, da sich der Autor auch hier ausschließlich mit der allgemeinen Zulässigkeit befaßt, die er vorher schon bejaht hatte. Bezeichnenderweise wiederholt Jagenlauf innerhalb dieses Kapitels nochmals[779] die bereits früher gewonnenen Ergebnisse über die Zulässigkeit der "Gemeinschaftseinrichtungen".

I. Durch das Bundesstaatsprinzip gezogene Grenzen.

1) Verleihung der Rechtsfähigkeit.

Nach Auffassung mehrerer Autoren[780] können die Länder nicht im Vertragswege rechtsfähige Verwaltungseinheiten schaffen. Staatliche Gemeinwesen (Muttergemeinwesen), zu denen allein rechtsfähige Verwaltungseinheiten in Beziehung gedacht werden könnten und denen sie ihren öffentlichen Status verdank-

---

776 Gem.einr., passim

777 a.a.O. S. 60 - 64

778 a.a.O. S. 69

779 a.a.O. S. 84

780 ZEIDLER, Gutachten S. 42; KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 145, 11 S. 306; FORSTHOFF, VerwR I S. 450; ders., Gutachten S. 19, 27; KRATZER, DVBl 1963 S. 312; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 23/24; ders., VVDStRL 19 S. 22; FRÖHLER, Gutachten S. 15/16

ten[781], seien im Bundesstaat nur Bund und Länder, nicht aber die vertraglich verbundene Gemeinschaft mehrerer Länder. Forsthoff[782] meint ferner, die Modalitäten des Erwerbs der Rechtsfähigkeit seien bundesrechtlich abschließend geregelt und könnten nicht durch Vertrag der Länder erweitert werden.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Sie bleibt den Nachweis schuldig, warum in der Verleihung der Rechtsfähigkeit ein derart entscheidender Umstand liegt, daß die Länder vertraglich geschaffenen Verwaltungseinheiten nicht die Rechtsfähigkeit geben könnten.[783] Die Rechtsfähigkeit hat im öffentlichen Recht eine andere Bedeutung als im Privatrecht mit seiner regelmäßigen Totalrechtsfähigkeit. Im öffentlichen Recht erscheint die Rechtsfähigkeit immer in Abstufungen; eine Totalrechtsfähigkeit gibt es nicht.[784] Die Rechtsfähigkeit reicht hier von der Teilrechtsfähigkeit bis zu einer auf bestimmte Aufgaben begrenzten besonderen Rechtsfähigkeit.[785] Auch die als rechtsfähige Verwaltungseinheit bezeichnete Person hat nur Rechte und Pflichten in begrenztem Umfang.[786] Angesichts dieser Abstufungen besteht kein Anlaß, die rechtsfähige Verwaltungseinheit besonders hervorzuheben. Zudem ist nicht einzusehen, warum eine rechtsfähige Verwaltungseinheit nur in Beziehung zu einem einzelnen Land als Muttergemeinwesen gedacht werden kann. Besteht das Wesen der rechtsfähigen Ver-

---

781 Vgl. Hans SCHNEIDER, Gutachten a.a.O.; ZEIDLER, a.a.O.; FRÖHLER, a.a.O.; FORSTHOFF, Gutachten S. 27/28; ders., VerwR I a.a.O.

782 Gutachten S. 19 a, 29

783 Ebenso BACHOF-KISKER, Gutachten S. 59

784 BACHOF, AöR 83 S. 268; FORSTHOFF, VerwR I S. 451

785 BACHOF, a.a.O. S. 267; H. J. WOLFF, VerwR I § 32 III b 2

786 Vgl. BACHOF, a.a.O. S. 268; FORSTHOFF, a.a.O.

waltungseinheit darin, daß sie zum Staat nur durch dessen Aufsicht in Verbindung steht,[787] so bleibt es unerheblich, ob eine Stelle oder mehrere gemeinsam die Aufsicht ausüben. Unzutreffend ist schließlich das Argument, Bundesrecht stehe der vertraglichen Schaffung einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit entgegen. Derartige Rechtssätze sind nicht ersichtlich, zumal den Ländern nach Bundesgesetzen ausdrücklich die vertragliche Schaffung rechtsfähiger Verwaltungseinheiten zugebilligt ist (s. § 33 des Steuerberatungsgesetzes[788]: gemeinsame Berufskammer der Steuerberater, § 1326 Abs. 2 RVO: gemeinsame Versicherungsanstalt).

2) Befugnis zur Rechtsetzungstätigkeit.

Von anderen Autoren[789] werden solche Organisationen für unzulässig gehalten, die "gemeines" Recht - Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften - setzen. Die Auffassung wird damit begründet,[790] das Grundgesetz habe mit der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zugleich entschieden, daß das Setzen "gemeinen" Rechts nur durch den Bund auf den ihm zugewiesenen Sachgebieten erfolgen dürfe. Die Länder könnten nur "gemeinsames" Recht setzen. Einrichtungen der Länder, die zum Setzen "gemeinen" Rechts befähigt seien, bedeuteten in ihrer Rolle als "Zentralstaat" den Ansatz zu einem "Bundesstaat im Bundesstaate".

---

787 FORSTHOFF, a.a.O. S. 445; HEMPEL, Bundesstaat S. 189

788 vom 16.8.1961 (BGBl I S. 1301)

789 BERGDOLT, Gem.einr. S. 34, 51; Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 158; FRÖHLER, Gutachten S. 16

790 Friedr. KLEIN, a.a.O. S. 157 - 159

Aus Begriff und Wesen des Bundesstaates läßt sich jedoch nicht herleiten, daß nur der Bund auf den ihm zugewiesenen Sachgebieten "gemeines", die Länder dagegen nur "gemeinsames" Recht setzen könnten. Wenn die Verfassung eines Bundesstaates den Ländern diese Befugnis ausdrücklich zubilligen würde, so änderte dies nichts an der bundesstaatlichen Ordnung. "Gemeines" Recht ist das für ein Gesamtgebiet geltende, aus einer Rechtsquelle stammende, daher rechtlich notwendig einheitliche Recht.[791] "Gemeinsames" Recht ist das seinem Wortlaut nach übereinstimmende, auf verschiedenen Rechtsquellen beruhende Recht.[792] Es ist letztlich nur eine Frage der Rechtstechnik, ob die Länder im Einzelfall "gemeinsames" oder "gemeines" Recht setzen. Vereinbaren die Länder das Setzen übereinstimmenden Rechts, dem die zugehörigen Rechtssetzungsakte des einzelnen Landes nachfolgen, so entsteht "gemeinsames" Recht. Wird dagegen ein Vertrag über den Gegenstand der Rechtsetzung geschlossen, so entsteht "gemeines" Recht, weil die Einheitlichkeit des Rechts notwendig auf einer Rechtsquelle, dem Vertrag, beruht.[793] Wenn also nur Fragen der Rechtstechnik entscheiden, ob die Länder "gemeines" oder "gemeinsames" Recht setzen, so kann es auch im Bundesstaat nicht erheblich sein, ob vertraglich geschaffene Organisationen der Länder "gemeines" Recht setzen. So gesetztes "gemeines" Recht sind beispiels-

---

791 von WÄCHTER, Gemeines Recht S. 6 - 10; WINDSCHEID-KIPP, Pandekten I S. 1 Fußn. 1; ENNECCERUS-NIPPERDEY, Allg. T. I § 46 I

792 von WÄCHTER, a.a.O. S. 6/7; WINDSCHEID-KIPP, a.a.O.; ENNECCERUS-NIPPERDEY, a.a.O.

793 Die "Gesetze" des Deutschen Bundes (vgl. LABAND, StaatsR I S. 9) waren "gemeinsames" Recht, weil ihre Geltung auf übereinstimmenden Gesetzgebungsakten der einzelnen Gliedstaaten beruhte (von WÄCHTER, a.a.O. S. 224; ENNECCERUS-NIPPERDEY, a.a.O.), während die staatsvertragliche Regelung durch die Gliedstaaten "gemeines" Recht schuf (von WÄCHTER, a.a.O. S. 14, 230). - Irrig dagegen MAUNZ, NJW 1962 S. 1642

weise die Geschäftsordnung[794] der Kultusminister-Konferenz oder die Satzung[795] der Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen.[796]

3) Begrenzung der Zahl der Beteiligten.

Weiterhin sieht das Schrifttum teilweise[797] eine Grenze bei der Zahl der Beteiligten. So wird die Beteiligung aller Länder - im Gegensatz zu mehreren[798] oder mehreren benachbarten[799] Ländern - an der Schaffung gemeinsamer Organisationen für unzulässig gehalten. Als Begründung wird vorgebracht, die Gesamtheit der Länder sei als Träger von Kompetenzen dem Grundgesetz fremd;[800] ein solcher staatenbündischer Zusammenschluß neben der schon im Grundgesetz als Gesamtstaat organisierten Gemeinschaft der Länder sei nicht möglich.[801] Wenn sich Hoheitsgewalt auf das gesamte Bundesgebiet erstrecke, dann könne es nur die des Bundes sein.[802] Die Struktur des Grundgesetzes werde verändert, wenn sich zwischen Zentralstaat und Ländern eine weitere zentrale Instanz einschiebe.[803] Wenn hingegen nur "mehrere" Länder eine Organisation schüfen, sei der "Landescharakter" der Organisation durch ihren "beschränkten territorialen Funktionsbe-

---

794 S. Fußn. 324

795 S. Fußn. 421

796 Unentschieden LERCHE, Gutachten S. 29

797 KÖLBLE, Gemeinschaftsaufgaben S. 58/59; FORSTHOFF, Gutachten S. 11 - 13, 23; SCHEUNER, DöV 1962 S. 648; FRÖHLER, Gutachten S. 13/14; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 20

798 FORSTHOFF, a.a.O. S. 11, 23

799 SCHEUNER, a.a.O.; KÖLBLE, a.a.O. S. 58

800 KÖLBLE, a.a.O. S. 59; FORSTHOFF, a.a.O. S. 23

801 KÖLBLE, a.a.O.; SCHEUNER, a.a.O.; Hans SCHNEIDER, a.a.O.

802 FRÖHLER, a.a.O. S. 13; Hans SCHNEIDER, a.a.O.

803 FRÖHLER, a.a.O. S. 14; FORSTHOFF, a.a.O. S. 8

reich" und ihre "Nähe" zu den Ländern und deren speziellen Bedürfnissen gewahrt.[804]

Aus dem Bundesstaatsprinzip läßt sich indes kein Rechtssatz herleiten, nach dem der Umfang der Beteiligung der Länder irgendwie rechtserheblich wäre.[805] Der Vorwurf des "Staatenbundes" ist sowohl vom Begriff als auch von der Sache her unrichtig. Der Staatenbund erfordert begrifflich einen Kreis gemeinsamer Aufgaben und Angelegenheiten überwiegend politischer Art; "Verwaltungsunionen" und "Gerichtsgemeinschaften" fallen nicht darunter.[806/807] Im übrigen könnten auch mehrere Länder einen (Quasi-)Staatenbund bilden. Mit der Anzahl der Beteiligten hat dies nichts gemein. Es ist ferner nicht ersichtlich, wie von der Gesamtheit der Länder geschaffene organisatorische Verbindungen mit der Organisation des Bundes kollidieren können. Das ist schon von der Aufgabentrennung her ausgeschlossen. Das Bestehen des Bundes hindert deshalb nicht das Entstehen von Organisationen, deren Zuständigkeit sich auf das Bundesgebiet erstreckt. Auch wenn man der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts[808] folgt, der Bund sei "der durch Zusammenschluß der Länder entstandene Gesamtstaat" und der Bundesstaat setze begrifflich ein solches "Bündnis" voraus - was angesichts der mangelnden Bündnisfähigkeit der Länder[809]

---

804 FORSTHOFF, a.a.O. S. 11/12

805 So jetzt auch HAMANN-LENZ, GG Art. 30 Anm. B 7 a

806 E. R. HUBER, Verf.gesch. I S. 658; NAWIASKY, WbVöR III S. 315; BERBER, VölkR I S. 139/40; EBERS, Staatenbund S. 271

807 Das übersehen BayVGH (Fußn. 464, S. 63) und RUDOLF (Bund und Länder S. 27)

808 Urt. v. 11.7.1961 - 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59 -, BVerfGE 13 S. 54 - 97, S. 77, 78

809 Sieht man den Vertrag als Grundlage der Staatenverbindung "Bundesstaat" an, so müssen die Parteien völkerrechtsfähig sein. Dies lag 1871, nicht aber 1949 vor.

und wegen der verfassunggebenden Gewalt des Deutschen Volkes (Präambel GG) zu bezweifeln ist -, so fehlt es an der Vergleichbarkeit mit vertraglichen Zusammenschlüssen aller Länder in Form der organisatorischen Verbindungen. Jener ist ein konstitutioneller Vorgang, dieser ein funktionalistischer, bei dem nur für Teilgebiete gesonderte Teilgemeinschaften entstehen.

4) Entäußerung wesentlicher Elemente der Staatsgewalt.

Als Grenze wird ferner im Schrifttum[810] gesehen, daß die Länder nicht über wesentliche Elemente der Staatsgewalt bzw. über die Substanz ihrer Staatlichkeit "verfügen" bzw. sich ihrer nicht "entäußern" dürften. Nur "eng umgrenzte" Aufgaben dürften durch gemeinsame Organisationen erfüllt werden.[811] Das Bundesstaatsprinzip verlange nämlich einmal, daß die Länder der Gliedstaaten - also Staaten im Sinne der allgemeinen Staatslehre - blieben, also wesentliche Teile ihrer Staatsgewalt nicht verlieren dürften.[812] Zum anderen führe eine aus wesentlichen Teilen der Landesstaatsgewalt bestehende Gemeinschaftsorganisation zu einem unzulässigen Staatenbund.[813]

---

810 BayVGH (Fußn. 464) S. 65; ARMBRUSTER, Gutachten S. 14; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 54; GROSS, NJW 1966 S. 1489, 1967 S. 1003; JAGENLAUF, Gem.einr. S. 107 - 109, 115, 130; LERCHE, Gutachten S. 58; MAUNZ, StaatsR § 28 II 10; ders., NJW 1962 S. 1642; RASCH, Verw.organis. S. 156; ROELLENBLEG, DöV 1968 S. 234; SCHEUNER, DöV 1966 S. 518; Hans SCHNEIDER, VVDStRL 19 S. 22; Peter SCHNEIDER, Gutachten S. 64, 76; ders., LoccProt 32/1967 S. 48; TIEMANN, Gemeinschaftsaufgaben S. 195

811 BayVGH, a.a.O.; JAGENLAUF, a.a.O. S. 109

812 BayVGH, a.a.O.; JAGENLAUF, a.a.O. S. 108; BACHOF-KISKER, a.a.O.; MAUNZ, a.a.O.

813 BayVGH, a.a.O. S. 63, 65; JAGENLAUF, a.a.O. S. 108/09; SCHEUNER, a.a.O.

Diese Auffassung geht zutreffend davon aus, die Länder verfügten über "Teile" ihrer Staatsgewalt, wenn sie gemeinsam im Vertragswege Aufgaben erfüllen. Die Schlußfolgerung, das Bundesstaatsprinzip verbiete eine Entäußerung wesentlicher Teile der Staatsgewalt, bedürfte freilich eines Nachweises. Unter der Reichsverfassung von 1871 war es allgemeine Meinung,[814] daß die Länder nicht einmal verpflichtet seien, ihre Staatsgewalt selber auszuüben, sondern daß sie nur dafür zu sorgen hätten, daß sie ausgeübt werde. So ist etwa der Akzessionsvertrag zwischen Preußen und Waldeck - jedenfalls unter dem Gesichtspunkt des Bundesstaatsprinzips[815] - nicht als unzulässig angesehen worden.[816] Möglicherweise gilt für die Rechtslage unter dem Grundgesetz etwas anderes. Darin liegt freilich nicht das eigentliche Problem. Unklar ist vielmehr, wann über "wesentliche Elemente" der Staatsgewalt verfügt wird. Offenbar bezieht sich der Vorbehalt nicht auf den einzelnen Vertrag - denn dann könnten die Länder ja stückweise über ihre Staatlichkeit verfügen -, sondern über den Gesamtbestand vertraglicher Verflechtungen. Das zeigt jedoch, daß das Verbot der Entäußerung wesentlicher Staatlichkeit praktisch nicht verwendbar ist, denn eine solche Feststellung wird sich in praxi kaum jemals treffen lassen.

5) Treuhandschaft eines Landes.

Schließlich wird das Bundesstaatsprinzip im Schrifttum[817] durch die "treuhänderische" Betrauung

---

814 TRIEPEL, Reichsaufsicht S. 292/93; LABAND, StaatsR IV S. 29 Fußn. 1

815 Heute stünde dem Vertrag Art. 29 GG entgegen.

816 S. dazu JACOBI, Rechtsbestand S. 4 Fußn. 4

817 Friedr. KLEIN, Gemeinschaftsaufgaben S. 157 - 160; SCHEUNER, DöV 1962 S. 648. - Unentschieden RUDOLF, VölkR S. 116 Fußn. 39

der Organe eines Landes mit Aufgaben anderer Länder als verletzt angesehen. Diese Organe hätten die Rolle eines Zentralstaates inne und bedeuteten den Ansatz zum Schaffen eines "Bundesstaats im Bundesstaate".[818] Die Entscheidungen der Organe würden den nach dem Grundgesetz zuständigen Ländern die Zuständigkeit nehmen.[819]

Organisationsrechtlich handelt es sich bei dieser "treuhänderischen" Betrauung um die von einem Land oder mehreren Ländern vorgenommene Zuweisung zusätzlicher Kompetenzen an das mit eigenen Kompetenzen ausgestattete Organ eines Landes (Organleihe).[820] Es ist nicht ersichtlich, daß der Bundesstaat begrifflich oder seinem Wesen nach eine Organleihe im Bereich der Länder untereinander ausschließt. Hierzu kann auf das zur Frage der Entäußerung wesentlicher Teile der Staatsgewalt Gesagte verwiesen werden. Der Vorwurf des Ansatzes zum Schaffen eines "Bundesstaates" ist wie der des Staatenbundes verfehlt (oben 3).

II. Durch das Demokratieprinzip gezogene Grenzen.

Aus dem Demokratiegebot folgert das Schrifttum[821], es könnten nur solche Verwaltungsorgane geschaffen werden, über die alle beteiligten Länder die jeweils erforderliche Aufsicht ausüben könnten. Denn jede Verwaltungstätigkeit habe der Kontrolle der parlamentarisch verantwortlichen Stellen zu unterliegen.

---

818 KLEIN, a.a.O. S. 158

819 KLEIN, a.a.O. S. 159

820 Vgl. H. J. WOLFF, VerwR II § 75 I a 1β, der ausdrücklich von "Betrauen" spricht.

821 FORSTHOFF, Gutachten S. 42/43; FRÖHLER, Gutachten S. 17/18; JAGENLAUF, Gem.einr. S. 116; KÖTTGEN, JöR N.F. 3 S. 146; Hans SCHNEIDER, Gutachten S. 24; ZEIDLER, Gutachten S. 44/45

Die Diskussion über diese Grenze hat sich an solchen Verwaltungsorganen entzündet, deren Aufsicht in der Weise geregelt ist, daß entweder ein Land als Mandatar oder die beteiligten Länder jeweils im Turnus die Aufsicht ausüben.[822] Ob eine solche Regelung das Demokratiegebot verletzt, kann dahinstehen. Denn auch eine Verletzung des Grundsatzes würde den Bestand des Verwaltungsorgans nicht beeinträchtigen. Die Regelung der Aufsicht kann regelmäßig durch eine verfassungskonforme ersetzt werden.

III. Durch das Rechtsstaatsprinzip gezogene Grenzen.

Forsthoff[823] entnimmt dem Rechtsstaatsprinzip die Einschränkung, es könnten nur solche organisatorischen Verbindungen geschaffen werden, auf die bundesrechtliche Rechtssätze anwendbar seien. Andernfalls könne nicht bestimmt werden, welches Recht - auch welches Landesrecht - hierfür gelten solle.

Auch diese Grenze ist unzutreffend.[824] Wenn die Länder eine organisatorische Verbindung schaffen und dabei bestimmte Materien nicht vertraglich regeln - so fehlten beispielsweise im Staatsvertrag über die Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen Bestimmungen über das anzuwendende Personalvertretungsrecht; dessen Regelung ist in einem späteren Staatsvertrag nachgeholt worden[825] -, so muß der zugrunde liegende Vertrag in der Weise ausgelegt werden, daß die Funktionsfähig-

---

822 S. hierzu BACHOF-KISKER, Gutachten S. 49/50; Peter SCHNEIDER, Gutachten S. 70/71; HEMPEL, Bundesstaat S. 34, 274

823 Gutachten S. 30/31

824 Gegen FORSTHOFF - mit anderer Begründung - auch HEMPEL, a.a.O. S. 271

825 S. oben S. 91

keit der organisatorischen Verbindung gegeben ist. Das fehlende Recht ist daher zu ergänzen. Regelmäßig kann davon ausgegangen werden, daß subsidiär das Recht des Sitzlandes Anwendung findet.[826)]

826 BVerwG (Fußn. 490) S. 311

Dritter Abschnitt.

Die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene nach Landesverfassungsrecht.

Die Landesverfassungen enthalten keine Bestimmungen über die Zulässigkeit organisatorischer Verbindungen auf Länderebene.[827] Nur die hamburgische Verfassung vom 6. Juni 1952 bestimmt in Art. 2 Abs. 3: "Durch Staatsvertrag können Einrichtungen, insbesondere Behörden, geschaffen werden, die der Freien und Hansestadt Hamburg und anderen Ländern gemeinsam sind."[828] Die Vorschrift sollte nicht die frühere Rechtslage ändern, sondern die Rechtmäßigkeit der bestehenden hamburgischen Staatspraxis klarstellen.[829] Für die anderen Landesverfassungen gilt ebenfalls, daß das Schweigen der Verfassung die Schaffung organisatorischer Verbindungen nicht verbietet.[830] Darauf, ob die Verfassungen ihre Zulässigkeit von bestimmten Voraussetzungen abhängig machen oder Grenzen ziehen, kann im einzelnen hier nicht eingegangen werden. Verfassungsrechtliche Bedenken werden insbesondere bei den bestehenden Ministerkonferenzen und Arbeitsgemeinschaften auftauchen. Dabei müßte die Frage

---

827 Art. 180 bayVerf. ist als Übergangsbestimmung inzwischen überholt (NAWIASKY-LECHNER, BayVerf. Art. 180 Anm.; BACHOF-KISKER, Gutachten S. 38), ebenso Art. 151 bremVerf., Art. 152 hessVerf. (vgl. GAWIN, KMK S. 136; GRAWERT, Verw.abk. S. 253/54, 256). - A. M. ZEIDLER, Gutachten S. 49

828 Vgl. hierzu DREXELIUS-WEBER, Hbg.Verf. Art. 2 Anm. 3; IPSEN, Hbg.Verf. S. 248; KISKER, Kooperation S. 199

829 Vgl. IPSEN, a.a.O. ("Grundlage, deren es rechtlich kaum (?) bedurft hätte")

830 Ebenso GAWIN, KMK S. 137. - Kritisch GRAWERT, Verw.abk. S. 269

behandelt werden, wie weit die Landesverfassung die Verlagerung[831] gewichtiger Regierungstätigkeit - insbesondere Planung und Vorentscheidung - auf Gremien zuläßt, die in der Verfassung nicht ausdrücklich vorgesehen sind, und wieweit derartige "Nebenregierungen", "Vorschaltkabinette"[832] die in der Landesverfassung bestimmten Regierungsorgane unzulässigerweise verdrängen.[833]

831 Vgl. hierzu KNÖPFLE, Staatskanzlei S. 54, 56, 221; LANGE, bei NOLL, Staatskanzlei S. 226/27

832 Begriffsprägung von A. SCHÜLE, Koalitionsvereinb. S. 124

833 Vgl. hierzu KNOKE, KMK S. 75 - 76

L e b e n s l a u f

Als Sohn des Malermeisters Fritz Krämer und seiner Ehefrau Elfriede geb. Stapenhorst bin ich am 26. April 1941 in Lübbecke geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger. Am 24. Februar 1960 erhielt ich das Reifezeugnis des Ratsgymnasiums - altsprachlicher Zweig - in Osnabrück. Anschließend studierte ich neun Semester Rechtswissenschaft an den Universitäten Tübingen und Münster. Am 16. Januar 1965 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm, am 29. November 1968 die große juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Hannover. Seit dem 1. Dezember 1969 war ich als Gerichtsassessor tätig. Ich bin jetzt als Richter am Landgericht beschäftigt. Am 22. März 1969 habe ich die Justizoberinspektorin Brigitte geb. Meder geheiratet.